

Puerto Montt, seis de octubre de dos mil veintiuno.

**Vistos:**

Comparece José Hernández Hernández, quien de conformidad al procedimiento del artículo 151 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 26 de julio del año 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, interpone reclamo de ilegalidad en contra del informe Técnico N° 1, de fecha 20 de enero del año 2020, dictada por el Director de Obras de la Ilustre Municipalidad de Castro, y en contra del Decreto Alcaldicio N° 247 del Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Castro, de fecha 12 de abril del año 2021, notificada con fecha 14 de abril de 2021, que rechazó el reclamo de ilegalidad municipal interpuesto con fecha 19 de marzo de 2021 en contra de las citadas resoluciones, y que se fundó en haberse incurrido en su dictación en infracciones a la Constitución, legislación municipal y administrativa general, que afectan sus derechos, y solicita dejarlas sin efecto en todas sus partes, anulándolas.

Indica que se adjudicó la construcción del Centro de Acompañamiento TEA Chiloé con fecha de contratación 19 de noviembre de 2019 y con fecha de inicio de obras 8 de enero de 2020, teniendo un plazo de 120 días corridos para su ejecución.

Con fecha 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República estableció Estado de Excepción Constitucional a través del Decreto Supremo N°104, estableciendo restricciones de desplazamiento.

El 25 de marzo de 2020, faltando 44 días para la finalización, envió una solicitud de paralización de obras dirigida al inspector técnico a través de la oficina de partes de la Ilustre Municipalidad de Castro, indicando que por la contingencia sanitaria Covid-19 no era posible continuar con las labores propias de aquella.

Pendiente la respuesta decidió congelar labores de obra considerando como fecha de inicio de la paralización el 25 de marzo de 2020, la que se extendió hasta el 21 de julio de 2020, totalizando 116 días de inactividad.

Mediante el Decreto Exento N° 123, de fecha 21 de julio del año 2020 se estableció el alza de la paralización de obras, sin que en dicho Acto Administrativo



se establezca una nueva fecha de finalización, debiendo recurrir a su interpretación para computar aquella en que la obra debía estar concluida, pues si paralizaron el 25 de marzo del año 2020, es de toda lógica que no se realizó labor alguna desde ese día hasta el 21 de julio del año 2020.

Indica que recién con fecha 08 de mayo de 2020, la Ilustre Municipalidad de Castro emitió el decreto exento N°85 aprobándose la paralización de la obra por tiempo indefinido, según indicación del Inspector de Obras en su informe de fecha 06 de abril de 2020, informe que no pudieron conocer en cuanto a su contenido ni en cuanto a su existencia, y que después de 44 días se dio respuesta a esta solicitud, por lo que debe entenderse que todo el tiempo que medió entre la solicitud de paralización que finalmente fue aprobada y la respuesta de la Ilustre Municipalidad, debe incluirse dentro del plazo de paralización, porque los contratos deben ejecutarse de buena fe.

Indica que el decreto exento N° 85 nunca fue notificado, en forma física o por correo electrónico, conociendo de él recién en noviembre al enterarse verbalmente, por parte del inspector de la obra, que se cursarían multas por atrasos.

El 21 de julio de 2020, el inspector técnico de obra informó del decreto exento N°123, sobre el alzamiento de la paralización de obra, debiendo en calidad de empresa constructora, retomar el 100% de las actividades dentro de la obra.

Indica que habiendo hecho todo lo posible para estar preparados para una posible reanudación de obra y en vista de que no se notificó oportunamente la fecha de inicio de paralización, es que se interpretó como empresa que después de la reanudación de la obra disponía de 44 días a su favor.

Finalmente -agrega- la obra es concluida el 16 de septiembre de 2020, producto de los sucesos anteriormente explicados, los cuales afectaron el tiempo de ejecución de la obra.

Además sostiene que la obra fue concluida en esa fecha pues el mandante no tenía tramitados los permisos de agua potable y alcantarillado, lo que implicó extender la realización y recepción final más allá del tiempo presupuestado; de



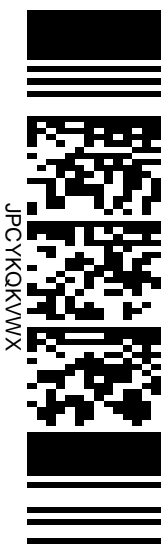
esta manera el mandante incumplió con lo señalado en las Bases Administrativas Generales del Propuesta, norma base en la cual se debe ejecutar el proyecto.

Con fecha 25 de noviembre de 2020 se cursa, por medio del instrumento denominado INFORME DE MULTAS, una sanción desde el Departamento de Dirección de Obras de la Ilustre Municipalidad de Castro por el monto total de \$7.053.214, ya que según indica la dirección de obras comunal no se cumplió el plazo establecido; que impugnó y apeló dicha multa mediante presentación de fecha 2 de diciembre del año 2020, resolviendo en definitiva el director de obras denegar la apelación, indicando en el INFORME TECNICO N° 1 de fecha 20 de enero del año 2021, notificado a su parte con fecha 5 de febrero del presente año, que como contratista es responsable de obtener todas las certificaciones de las instalaciones de agua potable, alcantarillado y electricidad, y no corresponde que la Dirección de Obras entregue al contratista el proyecto aprobado, ya que es una responsabilidad que el contratista asume al firmar el Contrato de Ejecución de Obras.

El INFORME TECNICO N° 001 fue refrendado por el Decreto Alcaldicio N° 247 del Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Castro, de 12 de abril del año 2021, que no acogió el reclamo de Ilegalidad Municipal.

Pide dejar sin efecto en todas sus partes el Informe Técnico N° 001, de la Dirección de Obras Municipales de la Ilustre Municipalidad de Castro de fecha 20 de enero del año 2021, y el Decreto Alcaldicio N° 247 del Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Castro, de fecha 12 de abril de 2021 declarando su ilegalidad, su carácter agravante y que esta Corte ordene su anulación total, condenando en costas a la parte reclamada.

**Informándose el reclamo**, indica la parte reclamada que la entrega de los antecedentes técnicos normativos ocurrió en la fase de publicación de la licitación (966131-62-LP19), en que el contratista o postulante a la licitación analiza los términos en que se llevará a cabo el contrato. Que es en ese momento en que si el oferente encuentra incongruencias en los antecedentes presentados, debe manifestar las aprehensiones en el foro de preguntas y respuestas, para que se aclaren o defina la forma de enfrentar la licitación.



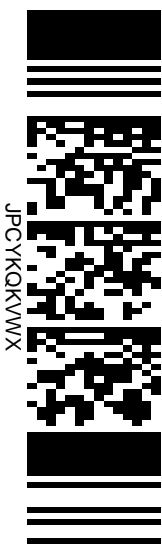
En relación a lo anterior descarta que le recurrente haya desconocido que para entender cumplidas sus labores debía realizar los trámites necesarios de electricidad, agua y alcantarillado.

A propósito del Decreto N°104 por medio del cual se declaró el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública, Contraloría General de la República, mediante el Dictamen 3610 de fecha 17 de marzo de 2020, instruyó a los jefes superiores de los órganos de la administración adoptar las medidas necesarias para resguardar la salud de la población y sus funcionarios, disponiendo entre otras cosas la posibilidad de suspender los plazos de los procedimientos administrativos, especialmente en materia de obras, así como ordenar el teletrabajo para funciones no esenciales, implementar modalidad online para los trámites que según su naturaleza lo permitieran, entre otras recomendaciones.

Lo anteriormente expuesto implicó que los procedimientos administrativos y de ejecución se vieran afectados en sus plazos y avances, circunstancia que demoró resolver la solicitud del recurrente en orden a suspender las labores de ejecución de la obra referida precedentemente, pero esta demora no produjo algún detrimento y es por ello que, pese a que había transcurrido un tiempo sin respuesta, se decretó la paralización de obras.

Añade que el término de la obra correspondía al 6 de mayo de 2020, la solicitud de paralización de labores habría sido presentada por el contratista el 25 de marzo de 2020 y la Inspección Técnica de la Obra (ITO) realizó un informe de solicitud de paralización el 26 de marzo de 2020; que el día 03 de abril vía email se envía al Gobierno Regional de los Lagos la solicitud de paralización indefinida de las obras por parte del contratista y el informe del ITO en dicho sentido. Dicho email es respondido el mismo día por parte del Gobierno Regional, indicando que no es posible acceder a la paralización de la obra.

Mediante oficio N°285 de 7 de abril de 2020 se solicitó, por el Jefe de División de Presupuestos e Inversiones del Gobierno Regional de los Lagos, la paralización de las obras del Centro de Acompañamiento TEA Chiloé, teniendo como fundamento el Informe del ITO de fecha 6 de abril de 2020.



Hace presente que el artículo 13.4 de la Bases Administrativas Generales de la Licitación indica: “el mandante (I. Municipalidad de Castro) podrá efectuar paralización de faenas previa autorización del Gobierno Regional”, lo que en definitiva ocurrió el 8 de mayo de 2020 con la dictación del Decreto N°85, paralización que estuvo vigente hasta su alzamiento el 21 de julio de 2020.

Sin embargo, debido a que los recursos con los cuales se ejecutaba la obra provenían de la Subdere, se debió continuar con los trabajos y es así como con fecha 21 de julio de 2020 se ordenó mediante Decreto Municipal N°123 el término de la paralización, es decir se debían retomar los trabajos a fin de terminar la obra para que no existiera algún perjuicio.

Efectivamente el decreto N°123 de fecha 21 de julio de 2020, no indica la nueva fecha de término del plazo del contrato, pero en comunicación verbal y telefónica se le indicó al contratista la fecha de alzamiento de paralización y la nueva fecha de término, la cual en definitiva debía ser el día 21 de agosto de 2020, fecha en la cual el recurrente no entregó las obras y tampoco solicitó alguna ampliación del mismo dentro de plazo, razón por la cual correspondía aplicar multas por no entrega en plazo, como establecen las bases y demás antecedentes del proyecto.

Como entre la fecha de solicitud de la suspensión de labores y el plazo original de término de la obra (06 de mayo de 2020) quedaban 31 días, al retomar los trabajos se otorgó ese plazo para concluir lo que había quedado pendiente, pero en ningún caso se otorgó un plazo menor o mayor, pues ello administrativamente no correspondía, quedando de esta forma como fecha de término de las obras el día 21 de agosto de 2020, fecha en que el reclamante no entregó las obras ni solicitó alguna ampliación dentro de plazo, razón por la cual se debían aplicar multas por no entrega en plazo, tal como se establece en las bases y demás antecedentes del proyecto.

Por otra parte, tanto en las BASES ADMINISTRATIVAS GENERALES que establece la responsabilidad del contratista de obtener oportunamente en los respectivos servicios, como así en las especificaciones técnicas se contiene dicha



obligación. Atendido lo anterior queda establecido que los correspondientes permisos de agua potable y alcantarillado son de cargo del contratista.

Finalmente indica que la fecha de término de la obra señalada por el recurrente es falsa, toda vez que el contratista con fecha 20 de octubre de 2020, ingresó mediante oficina de partes una carta solicitando la recepción provisoria del proyecto construcción centro de acompañamiento TEA Chiloé.

**Informando la Fiscal Judicial**, expresa que no se han cumplido las exigencias establecidas en la ley para el presente reclamo, ya que éste se refiere a un informe técnico, N° 1 del Director de Obras Municipales de la Municipalidad reclamada, que impugna de ilegalidad, y al Decreto Alcaldicio por medio del cual se rechazó el reclamo de ilegalidad. Y en ambos casos no se señala la norma legal que habría sido infringida ni la forma en que se ha producido la infracción, infiriéndose de sus alegaciones un incumplimiento contractual que califica de grave por parte de la Municipalidad recurrida, por haber aprobado tardíamente su solicitud de paralización de la obra, lo que produjo el atraso en la finalización y entrega de las mismas, por lo que no procedía la aplicación de multas, alegaciones que exceden el reclamo de ilegalidad por su carácter civil y respecto de lo cual tampoco señala cual es la norma legal infringida. Estima la Sra. Fiscal Judicial informante, que correspondería desestimar el reclamo en estudio por no reunir los requisitos exigidos por el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

**Se dispuso que el proceso se encuentra en estado de relación.**

**Con lo expuesto, y considerando:**

**Primero:** Que la materia propuesta por el reclamante don José Hernández Hernández, corresponde a un reclamo de ilegalidad que promovió de conformidad a lo dispuesto en el artículo 151 letra b) de la Ley N° 18.695, impugnando el Decreto Alcaldicio N°247 de fecha 12 de abril de 2021, que rechaza en sede administrativa el reclamo de ilegalidad dirigido en contra del Oficio N° 1 “de fecha 20 de enero de “2020” (sic), emanado del Director de Obras Municipales de la Municipalidad de Castro, acto a través del cual se dispuso la aplicación de una multa en su contra, de \$7.053.214, por haber incurrido en incumplimientos del



contrato suscrito entre las partes, en virtud de adjudicación en la licitación de la construcción del “Centro de Acompañamiento TEA Chiloé”, particularmente en cuanto al plazo de ejecución en relación a la solicitud de suspensión que había requerido, y la interpretación que efectúa en relación a que correspondería al mandante y no al contratista obtener las factibilidades por los servicios, particularmente de conexión a la red de alcantarillado y agua potable.

Que el reproche del reclamante se centra en la manera como la Ilte. Municipalidad de Castro ha computado el tiempo de suspensión de la obra y en consecuencia la fecha en que éstas debieron encontrarse concluidas, como también el contenido de las obligaciones asumidas por el contratista en relación a las señaladas factibilidades para conexión a servicios básicos, para lo cual refiere una relación de hechos relacionados a la manera como requirió la suspensión del plazo y cómo se le dio respuesta a ello y en relación a la imposición de la multa por retrasos.

**Segundo:** Que en relación al “Oficio N°1” emanado del Director de Obras Municipales, de la Municipalidad de Castro, cabe señalar que dicho instrumento no corresponde a alguno de los actos edilicios susceptibles de ser reclamados por esta vía, de conformidad a lo previsto en el artículo 151 de la ley 18.695, por no encontrarse dentro de los descritos por dicha norma en relación al artículo 12 de dicha ley, correspondiendo en cambio a un informe o noticia no resolutive, mediante la cual en este caso se deja constancia del incumplimiento del contratista a ciertos requisitos que le ha impuesto el contrato, en relación a las instalaciones de agua potable y alcantarillado, según se observa de la copia de dicho documento, acompañada junto al reclamo de autos.

Que dicha noticia, de fecha 20 de enero de 2021, no impone sanción ni multa al reclamante sino que únicamente deja evidenciada el incumplimiento de éste a su deber contractual; circunstancia que resulta relevante, pues el único otro acto contra el que el actor ha dirigido su pretensión de invalidación, por iguales fundamentos, es el Decreto Alcaldicio que rechaza el reclamo formulado contra la imposición de la multa, y no algún acto que hubiera determinado e impuesto su aplicación.



En consecuencia, dirigiéndose el presente reclamo sólo en contra del aludido oficio y del acta edilicio que desestimó la reclamación administrativa promovida en contra de aquel, el presente reclamo no contiene otro fondo que un reproche a tal oficio, careciendo entonces de suficiencia en relación a la materia que se plantea y particularmente a los actos que son susceptibles de la presente acción, en los términos de los artículos 12 y 151 de la ley 18.695.

**Tercero:** Que, asimismo, y coincidiendo con lo informado por la Sra. Fiscal Judicial, la controversia planteada ante esta Corte corresponde a determinar si la contratista desarrolló o no las obras convenidas en el plazo concedido y si le correspondía o no ejecutar, dentro de ellas, las conexiones correspondientes a los servicios básicos.

Que dichas materias efectivamente se refieren a la interpretación y ejecución del contrato de obra pública otorgado entre la reclamante y la reclamada, cuestión diversa al reproche sobre la existencia o no de un acto ilegal emanado de ésta, y que es susceptible de la presente vía de orden contencioso administrativo, pues la revisión que corresponde efectuar en ésta es el apego de los actos a la legalidad, dentro del control de juridicidad suscrito a una decisión que no cumpla aquellos requisitos de forma, motivación o fondo contemplados en la ley.

**Cuarto:** Que en relación al asunto sub lite, éste no corresponde a una discrepancia relacionada a una actuación ilegal del ente reclamado, lo que se refleja en la ausencia de fundamentación relacionada a la disposición legal especial o general que la Ilustre Municipalidad de Castro hubiese infringido mediante la aplicación de la multa en cuestión, ni dirigida en contra de algún acto que la hubiera impuesto, sino únicamente a las distintas interpretaciones que sostienen las partes en relación a la extensión y vigencia del contrato de obra pública licitado a la reclamante, materia que exorbita los alcances de la acción aquí ejercida, y que por tanto debió ser ejercida dentro de algún procedimiento que permita establecer la existencia o no de incumplimiento contractual, sea de una o de otra parte.





**Quinto:** Por último y en relación a la misma materia que se ha analizado, corresponde desestimar la presente reclamación considerando que la letra “b” del artículo 151 de la ley orgánica de municipalidades, N°18.695, que lo sustenta, permite a los particulares afectados por alguna resolución u omisión de dichas Corporaciones o sus funcionarios, ejercerlo respecto de las resoluciones u omisiones previstas en su letra “a”; por lo que la anulación necesariamente debió promoverse en relación a esa clase de actos, manifestando de qué manera éstos en su competencia, forma, motivación o contenido, contuviesen alguna infracción de ley inserta en el ordenamiento jurídico de Derecho Público, y no solo a un reproche sobre interpretación del contenido obligacional o vigencia del contrato, como en la especie se aprecia al invocar el reclamante, como infringidas, únicamente las bases administrativas que integran a dicha convención.

En mérito de lo expuesto y las disposiciones legales ya citadas, se declara:

Que se rechaza el reclamo de ilegalidad formulado por José Hernández Hernández, en contra del informe Técnico N° 1 de fecha 20 de enero del año 2020, del Director de Obras de la Ilustre Municipalidad de Castro y del Decreto Alcaldicio N° 247 del Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Castro, sin costas.

Redacción del abogado integrante Christian Löbel Emhart.

Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.

**Rol Contencioso Administrativo N° 19-2021.**





JPCYKQKWMX

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Puerto Montt integrada por los Ministros (as) Jorge Pizarro A., Jaime Vicente Meza S. y Abogado Integrante Christian Lobel E. Puerto Montt, seis de octubre de dos mil veintiuno.

En Puerto Montt, a seis de octubre de dos mil veintiuno, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.  
A contar del 05 de septiembre de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.