

Santiago, diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

**VISTO Y TENIENDO PRESENTE:**

**PRIMERO:** Que mediante presentación de fecha 27 de agosto del año pasado, comparece el abogado don Felipe Villalón Sánchez, en representación de la empresa Automática y Regulación S.A. -AUTER-, quien de conformidad a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 18.695, deduce reclamo de ilegalidad municipal en contra de la Municipalidad de Recoleta, representada por su alcalde, don Daniel Jadue Jadue, impugnando: a).- El Oficio de 29 de mayo de 2020, suscrito por doña Gianinna Repetti Lara, Administradora Municipal, que resolvió la apelación interpuesta por su parte respecto de la decisión que impuso una multa a su representada, confirmando parcialmente la misma, en virtud de lo dispuesto en los artículos 25 y 46 de la Ley 19.880; y b) El Decreto Exento N° 824, de 8 de junio de 2020, que aplicó a la reclamante la multa de 270 Unidades de Fomento, por considerar que no habría dado cumplimiento al contrato de mantención tras la destrucción de los sistemas de control de tránsito, en el contexto de los hechos de violencia acaecidos con posterioridad al 18 de octubre de 2019 en la comuna y en todo el país.

Indica, en síntesis, que por Decreto Alcaldicio N° 2.965, de 4 de diciembre de 2018, la Municipalidad de Recoleta aprobó las Bases Administrativas y Técnicas para la licitación pública denominada “*concesión para la mantención y provisión de servicios eventuales, sistema de información, monitoreo y otros del sistema de control de tránsito de la comuna de Recoleta*”, la que fue adjudicada a la empresa AUTER, por Decreto N°634, de 6 de marzo de 2019, refrendado por el Concejo Municipal a través del Acta de Acuerdo N°37, de 26 de febrero de 2019. Agrega que posteriormente se dictó el Decreto Exento N°1238, de 6 de mayo de 2019, que aprobó el contrato entre las partes, ejecutándose el mismo con normalidad hasta el viernes 18 de octubre de 2019, fecha de inicio del episodio denominado “*estallido social*”.

Es en ese contexto, explica, que se produjeron daños a la infraestructura vial, que califica como graves, reiterados e imprevisibles, los cuales fueron comunicados oportunamente a la municipalidad, mediante informes enviados por correo electrónico los días 11 y 28 de noviembre del 2019 y 13 de abril de 2020, los que dan cuenta de deterioros ocasionados a los semáforos de la comuna de una valorización y envergadura absolutamente anormales, imprevisibles e irresistibles, especificando la



destrucción total de ellos en 16 puntos, cuya mantención fue imposible de llevar a cabo atendido el nivel de las pérdidas y la inseguridad a que podían verse expuestos sus trabajadores.

Refiere que no obstante lo anterior, seis meses después y en medio de la pandemia, el municipio les comunicó por correo electrónico que se les cursaría una multa retroactiva por hechos ocurridos entre el 19 de octubre y el 25 de noviembre de 2019, sin haberseles en su oportunidad indicado o notificado formalmente el inicio de algún proceso, limitando de esta manera ilegal y arbitrariamente el derecho de defensa de AUTER.

Refiere que el Inspector Técnico del Servicio, don Juan Veliz Silva, fundó el motivo de la multa en el supuesto incumplimiento de lo señalado en los literales a, c, d, e y f del punto N° 9 de las Especificaciones Técnicas, que respectivamente establecen las obligaciones del contratista de adoptar medidas para mantener operativos los semáforos, solucionar los daños, reemplazar los controladores en el término de 48 horas bajo fiscalización y de conservar todos los requerimientos necesarios para efectuar la mantención de accidentes o actos vandálicos, a su costo.

Al respecto, enfatiza que nadie estaba preparado para lo que sucedió, dado que no existía stock de repuestos para hacer las mantenciones, mucho menos una reconstrucción de tantos cruces en el país, no contaban con seguridad para que su personal accediera a los lugares respectivos, ni tampoco tenían certeza de que los arreglos no volvieran a ser destruidos.

Conforme a lo anterior, señala haber presentado una apelación a la multa original que era de 480 U.F., la que consiguió rebajar a 270 U.F., siendo confirmada esta última decisión por medio del Decreto Exento N°824/2020, de fecha 8 de junio de 2020, el que a su vez impugnó vía reclamo de ilegalidad municipal, arbitrio que fue rechazado por el alcalde mediante Oficio N° 140062, de 10 de agosto de 2020.

En razón de todo lo expuesto, entiende que el Oficio de 29 de mayo y el Decreto N° 824, serían total y absolutamente ilegales, dado que, en su concepto, vulneran disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que cita, al aplicar una multa con un desfase de casi seis meses de ocurridos los hechos, inobservando las reglas de un debido proceso y los principios de celeridad de todo procedimiento administrativo, de contradictoriedad y de oportunidad, infringiendo subsiguientemente los derechos de AUTER.

Afirma, también, que el oficio suscrito por doña Gianinna Repetti Lara, como Administradora Municipal, es ilegal por no ser el acto



administrativo idóneo para pronunciarse sobre la decisión de un órgano administrativo, lo que infringiría el artículo 3 de la Ley 19.880.

Asevera, enseguida, que el acto que les impuso la multa fue pronunciado por autoridad incompetente, al no haber mediado delegación ni autorización que facultara para ello a los funcionarios que intervinieron sucesivamente en la determinación final de la misma.

Sostiene finalmente que el acto reclamado vulnera principios y derechos transversales a toda relación jurídica, haciendo alusión a la buena fe que estatuye el artículo 1546 del Código Civil y a jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República y que, por otra parte, transgrede también el derecho común, al sustentarse en una incorrecta aplicación del artículo 1545 del Código Civil, que excluye el supuesto de caso fortuito y la ocurrencia de un hecho abordable conforme a la teoría de la imprevisión, desencadenando con ello un enriquecimiento sin causa.

Solicita, en definitiva, que se acoja el presente reclamo y, consecuentemente, se declare la ilegalidad del Oficio de 29 de mayo de 2020 y del Decreto N°824/2020; se proceda a la anulación de ambos; “*se ordene la dictación de un acto de reemplazo que instruya sobreseer a AUTER de todas las multas impuestas sobre los hechos expuestos*”; y se condene a la reclamada en costas;

**SEGUNDO:** Que evacuando el traslado respectivo, doña Jimena Paola Jiménez González, Directora de la Dirección de Asesoría Jurídica de la Municipalidad de Recoleta, solicita el rechazo del presente reclamo.

Sostiene, en resumen, que luego de informar la recurrente a la Unidad Técnica de la municipalidad acerca de los daños ocasionados a semáforos por actos “vandálicos” ocurridos entre el 19 de octubre y el 25 de noviembre de 2019 en 16 intersecciones, conforme a las Bases de Licitación la empresa contaba con 48 horas para proceder al retiro de escombros y a las respectivas reparaciones.

Sin embargo, refiere que como un acto de “buena voluntad” y en atención al escenario vigente a la época, la municipalidad otorgó a AUTER un plazo muy por sobre el establecido contractualmente para poner en funcionamiento los semáforos dañados y, no obstante ello, el 12 de marzo de 2020, mediante carta dirigida al alcalde, la empresa manifestó su intención de “no hacerse cargo de los costos y cargos que tienen relación



con los daños”, haciendo referencia a los semáforos dañados e informados por ella en octubre y noviembre de 2019.

Expone que en virtud de lo señalado y de acuerdo a lo que disponen las bases administrativas y técnicas, como también el propio contrato suscrito entre las partes, la Unidad Técnica Municipal procedió a aplicar las respectivas multas relativas a todos los semáforos que hasta la fecha no habían sido reparados y “puestos en funcionamiento” por la empresa, en un procedimiento establecido en las mismas bases, el que por lo demás tiene precisamente por finalidad, garantizar el debido proceso.

Así entonces, señala que mediante Oficio de 9 de abril de 2020 y a través del Libro de Servicios del Contrato, hojas 27 y 28, se le notificó por correo electrónico a don Rodrigo Millán, Coordinador de Contratos de Mantenimiento de AUTER S.A. que se habían cursado multas a la reclamante.

Refiere que la actora interpuso recurso de apelación ante la Unidad Técnica del contrato, haciendo uso del primer recurso del cual disponía, el que fue rechazado por el Director de Tránsito y Transporte Público el 21 de abril de 2020, quedando registro de aquello en la hoja N° 29 del Libro de Servicios del Contrato.

Indica que posteriormente, el 28 de abril del año pasado la empresa dedujo recurso de apelación en contra de la resolución del Inspector Técnico ante la Administradora Municipal, verificándose el segundo arbitrio de que disponía de acuerdo con el procedimiento de impugnación establecido en las bases de licitación.

Mediante Oficio de 29 de mayo de 2020, la Administradora Municipal, resolvió la apelación deducida por la empresa, rechazándola parcialmente, dictándose después el respectivo acto administrativo, esto es, el Decreto Exento N°824, de 8 de junio de 2020, que aplicó definitivamente la multa de 270 U.F.

Explica que con el pronunciamiento de la Administradora Municipal, se agotaron las instancias contenidas en el procedimiento establecido en las bases, sin perjuicio de los recursos administrativos contenidos en la Ley 19.880 y el reclamo de ilegalidad municipal establecido en el artículo 151 de la Ley 18.695, por lo que queda de manifiesto que la empresa hizo uso de todas las instancias de impugnación y defensa respecto de las multas que le fueron notificadas a través del Libro de Servicios, las que sirvieron de base para la dictación del respectivo acto administrativo.



Luego, afirma no comprender la argumentación de la reclamante en orden a no haber existido un debido proceso, por cuanto la empresa siempre tuvo conocimiento de que las bases administrativas y el contrato suscrito contienen un procedimiento para la aplicación de sanciones en caso de incumplimientos, el cual ciertamente le otorga plazos y oportunidades para contradecir e impugnar.

Indica que el Decreto Exento N°824, de 8 de junio de 2020, es precisamente la resolución fundada que constituye la manifestación del principio conclusivo establecido en el artículo 8 de la Ley 19.880.

Niega a continuación las supuestas faltas al debido proceso, a los principios de contradictoriedad y proporcionalidad, y a las obligaciones contractuales del recurrente, por cuanto según lo dispuesto en el punto N° 9 letra a) de las Especificaciones Técnicas de la licitación “...*En caso de accidentes o actos vandálicos el contratista deberá adoptar todas las medidas que sean necesarias para mantener operativo el semáforo*”.

Asimismo, contradice que el Decreto N° 824/2020 haya sido dictado con desviación de fin, dado que muy por el contrario la aplicación de las multas respondió sólo a la debida aplicación de los términos del contrato y estricta sujeción a las bases, tal como disponen la ley que regula la materia y el artículo 1545 del Código Civil.

Argumenta que el contratista intenta que le sea reconocida la eximente de responsabilidad fundada en el caso fortuito y que a la vez esgrime la teoría de la imprevisión, en circunstancias que ambas instituciones serían excluyentes y que la segunda no tendría aplicación en sede administrativa, según ha dictaminado la Contraloría General de la República.

Añade que si bien el municipio está consciente de que la reposición de las instalaciones semaforicas se vio fuertemente dificultada los días posteriores al 18 de octubre de 2019, no es menos cierto que la obligación de cumplimiento resultó inalterada en su esencia, de modo que habiendo transcurrido la situación que hacía dificultoso el cumplimiento oportuno, le correspondía al contratista observar la conducta establecida en las bases de licitación, cuestión que a la fecha no ha ocurrido cabalmente.

Finalmente y en cuanto al tiempo transcurrido hasta la aplicación de la multa por medio del Decreto N° 824/2020, asegura que la iniciación del caso tuvo lugar con la notificación de las multas en el Libro de Servicios del



contrato y no con los hechos que lo motivaron, siendo la primera comunicación de fecha 9 de abril de 2020;

**TERCERO:** Que en cumplimiento de lo dispuesto en el literal g) del artículo 151 de la Ley 18.695, informa la Fiscal Judicial doña Javiera González Sepúlveda, quien en resumen es de parecer de desestimar el presente reclamo de ilegalidad, toda vez que en el actuar de la Municipalidad no se vislumbra acto ilegal o arbitrario, en la medida que la imposición de multas a la actora se ha ajustado al procedimiento establecido en las bases administrativas y en el contrato suscrito entre las partes;

**CUARTO:** Que luego de lo dicho, corresponde precisar que a través de la presente reclamación e invocando la competencia que otorga a esta Corte el artículo 151 de la Ley 18.695, se discute la legalidad del Oficio de la Administradora Municipal de 29 de mayo de 2020, que resuelve la apelación deducida por la actora en contra de la resolución de la Unidad Técnica de 9 de abril de 2020, que le aplicó multas conforme a lo dispuesto en el numeral 14° de las Bases Administrativas, acogiendo parcialmente dicho arbitrio, reduciendo el monto de las mismas a 270 U.F. y del Decreto Exento N°824, de 8 de junio de 2020, que impuso a AUTER S.A. una multa de 270 U.F. por incumplimiento de plazos y acciones señaladas en el punto 9, letras a), c) y e) de las Especificaciones Técnicas para 9 eventos, respectivamente, resultando aplicable el punto 14.2, Causales de Multa, letra r) de las Bases Administrativas y Técnicas de la licitación “*Concesión para la mantención y provisión de servicios eventuales, sistema de información, monitoreo y otros del sistema de control de tránsito de la comuna de Recoleta*”;

**QUINTO:** Que el reclamo de autos, fundado en el artículo 151 de la Ley 18.695, es uno de ilegalidad y conforme al literal d) de dicha norma, resulta procedente en contra del rechazo del reclamo entablado ante el alcalde por un particular agraviado por cualquier resolución u omisión de funcionarios municipales que se estime ilegal, ya sea que tal decisión del edil se plasme en una resolución fundada o bien en caso de que no habiendo emitido éste pronunciamiento dentro del término de quince días, contado desde la fecha de la recepción del reclamo en la municipalidad, deba estimárselo rechazado, según dispone la letra c) de la citada disposición legal;

**SEXTO:** Que tratándose de un arbitrio de derecho estricto, el oficio y la resolución que se reclaman ilegales no son impugnables por esta vía,



motivo por el cual, careciendo esta Corte de competencia para revisarlas en los términos del aludido artículo 151 letra d) de la Ley 18.695, deberá necesariamente desestimarse el presente reclamo de ilegalidad;

**SÉPTIMO:** Que sin perjuicio de lo anterior, para el solo evento de que se estimara que lo asentado en el motivo anterior no es correcto, esta Corte no puede evitar advertir que las decisiones reclamadas no emanan del ejercicio de una potestad administrativa de las autoridades que las pronunciaron, sino de la interpretación de un contrato de mantención y provisión de servicios eventuales, sistema de información, monitoreo y otros del sistema de control de tránsito de la comuna de Recoleta, que liga a las partes.

En este contexto contractual, lo cierto es que la aplicación de multas impuestas a la reclamante por haber incurrido en supuestos fácticos que conforme al expreso tenor del contrato voluntariamente celebrado por ella y por la municipalidad, ameritaban dicha sanción, no puede traducirse en una ilegalidad propiamente tal de orden administrativa, sino únicamente en un eventual incumplimiento contractual que, en cualquier caso, debe ser dilucidado en un procedimiento declarativo de lato conocimiento, ya sea en sede civil o ante el Tribunal de Libre Contratación Pública;

**OCTAVO:** Que no obstante lo precedentemente reflexionado, si se estimase que pese a lo dicho la situación de marras se encuadra igualmente en la competencia que otorga a esta Corte el artículo 151 de la Ley 18.695, en lo que dice relación con los cargos en que la reclamante sustenta su impugnación, basta para descartar todos ellos, la sola constatación de que las multas que les fueron impuestas guardan correspondencia con el incumplimiento de las obligaciones que le imponen tanto las Bases Administrativas y Técnicas como el contrato, las que fueron conocidas y aceptadas por ella a lo menos a la época en que suscribió este último.

Finalmente, también ha de rechazarse la denuncia de infracción al debido proceso y a los principios que lo conforman, pues no resultan atendibles ahora y por esta vía los reparos que se efectúan a un procedimiento contenido en las Bases Administrativas y en el contrato suscrito de manera voluntaria e informada por la empresa que se obligó a prestar servicios a la municipalidad;

**NOVENO:** Que conforme puede avizorarse de lo razonado en los motivos que anteceden, por todas las razones expresadas debe necesariamente desestimarse el presente arbitrio.



Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo preceptuado en el artículo 151 de la Ley 18.695, **se rechaza** el reclamo de ilegalidad municipal deducido con fecha 27 de agosto de 2020, por el abogado don Felipe Villalón Sánchez, en representación de la empresa Automática y Regulación S.A., en contra de la Municipalidad de Recoleta.

**Redacción de la Ministro Sra. Villadangos.**

**Regístrese, notifíquese y archívese, en su oportunidad.**

**Rol N° 468-2020.-**

No obstante, haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, no firma el abogado integrante señor Peralta, por ausencia.



Pronunciado por la Quinta Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Mario Rojas G., Maritza Elena Villadangos F. Santiago, diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

En Santiago, a diecisiete de mayo 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 04 de abril de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>