

Santiago, cinco de septiembre de dos mil veintidós.

Vistos:

En estos autos Rol N° 89.236-2021, sobre reclamación de ilegalidad municipal, seguida por don Luis Antonio Hernández Ojeda, don Roque Antonio Zúñiga Pincheira, don Patricio Molina Contrera, don Juan Manuel Romero Gallegos, don Belarmino Manuel Molina Burgos, doña Inés Herмосilla Herмосilla, doña María Isabel González González, don Luis Avelino Piña Méndez, don Héctor Daniel Rodríguez Ortega, don Marcelo Antonio González González, don Roque Antonio Zúñiga Pincheira, don Sergio Gamaliel Castillo Belmar, don Danny Jonathan Quiroga Jara, doña Cecilia Vera Henríquez, don Manuel Alejandro Crisóstomo Valenzuela, don David Ignacio Méndez Parada, don Miguel Hernández Ojeda, doña Luisa Hernández Ortega, doña Jennifer Hailin Espinoza Fuentes, Transporte de Pasajeros EIRL, Transportes José Miguel Méndez Parada EIRL, don Jorge Caro Caro, don José Luis Aguilera Reyes y don Rodrigo Romero Martínez, en contra de la Municipalidad de San Carlos, se dictó sentencia por la Corte de Apelaciones de Chillán que rechazó la reclamación deducida en contra del Decreto Alcaldicio N°497-4402 de 22 de septiembre de 2020, que aprobó el término anticipado de los contratos de transporte escolar correspondientes a la licitación pública N° 2726-2-LR20, denominada "Servicio de Locomoción Escolar 2020".



En contra de dicha sentencia, los reclamantes dedujeron sendos recursos de casación en la forma y en el fondo, para cuya vista se trajeron los autos en relación.

Considerando:

I.- En cuanto al recurso de casación en la forma:

Primero: Que, mediante el recurso de casación en la forma, se invocan dos causales. La primera de ellas es que la sentencia impugnada incurrió en el vicio previsto en el N°5 del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, en relación al N° 4 del artículo 170 del mismo texto legal, pues no contiene las consideraciones de hecho o de derecho pertinentes, omitiendo, especialmente, la consideración de la totalidad de la prueba presentada.

Señala que, aun cuando la ley no obliga al sentenciador a enunciar las leyes o en su defecto los principios de equidad con arreglo a los cuales pronuncia el fallo, a su juicio la sentenciadora debió haber señalado las leyes o principios que fundaron su resolución. Por otro lado, acusa que la sentencia no se hace cargo de las alegaciones que formuló su parte, sino que sólo se limita a enunciar las infracciones en el considerando primero.

Añade que, al prescindir del término probatorio y solicitar de inmediato informe del Fiscal Judicial, los jueces no pudieron dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la ley, sin que hayan ponderado pruebas



rendidas en autos, tanto aquélla en que se sustenta la decisión, como la descartada o aquélla que no logra producir la convicción del sentenciador en el establecimiento de los hechos, la que conlleva una valoración racional y pormenorizada de los mismos, por lo que la sentencia sería nula, porque deduce una conclusión referente a la materia debatida sin analizarla.

En cuanto al segundo vicio denunciado, esto es, la causal del artículo 768 N°9 del Código de Procedimiento Civil, expone que queda claramente demostrada la infracción en que incurrieron los jueces del tribunal ad quem al prescindir de un trámite esencial como lo es el término probatorio y, en consecuencia, carece la sentencia de los razonamientos indispensables para fundar sus conclusiones y sustentar su determinación.

Recalca que la sentencia de la Corte de Apelaciones de Chillán se limita a rechazar el reclamo de ilegalidad, prescindiendo de un término probatorio que permita la apreciación de los antecedentes de hecho y derecho de la causa y, en especial, el análisis o ponderación respecto de la prueba que respaldaba lo señalado en el reclamo.

Segundo: En cuanto a la primera causal invocada, en la medida que se funda en una supuesta omisión de las consideraciones de hecho o de derecho que sirven de fundamento a la sentencia, y de la enunciación de las leyes, y en su defecto de los principios de equidad, con



arreglo a los cuales se pronuncia el fallo, cabe señalar que el artículo 766 del Código de Procedimiento Civil, refiriéndose al recurso de casación en la forma, señala en su inciso segundo que: "Procederá, asimismo, respecto de las sentencias que se dicten en los juicios o reclamaciones regidos por leyes especiales(...)"; y, por su parte, el inciso segundo del artículo 768 del referido Código prescribe que: "En los negocios a que se refiere el inciso segundo del artículo 766 sólo podrá fundarse el recurso de casación en la forma en alguna de las causales indicadas en los números 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° y 8° de este artículo y también en el número 5°, cuando se haya omitido en la sentencia la decisión del asunto controvertido".

Tercero: Que lo anterior significa que, en los asuntos regidos por leyes especiales, cuyo es el caso de autos desde que se trata de una reclamación contemplada en la Ley N° 18.695, el recurso de casación en la forma no procede por la causal del número 5 del artículo 768 del Código citado cuando ésta se haya fundado en una causal distinta a la omisión en la sentencia de la decisión del asunto controvertido.

Cuarto: Que, a mayor abundamiento, la sentencia impugnada expone las consideraciones de hecho y de derecho en se funda, tal como se observa de los considerandos quinto a séptimo y noveno a décimo tercero;



asimismo, en relación al señalamiento de las leyes con arreglo a las cuales se dicta el fallo, el cumplimiento de este requisito aparece evidente en los motivos cuarto, sexto, séptimo, y undécimo del dictamen en revisión. Así, el reproche que formula la recurrente consiste en su descontento con el razonamiento y el resultado al que arribaron los jueces del grado, materia que se aleja del vicio esgrimido, y que no se configura por el sólo hecho que las consideraciones y leyes que contiene el fallo no sean compartidas por el recurrente. En estas circunstancias, el recurso no podrá prosperar por el vicio invocado.

Quinto: Que en un segundo apartado se esgrimió la causal del numeral 9 del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, debiendo recordarse que el artículo 151, literal f) de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, dice: "La Corte dará traslado al alcalde por el término de diez días. Evacuado el traslado o teniéndosele por evacuado en rebeldía, la corte podrá abrir un término de prueba, si así lo estima necesario, el que se regirá por las reglas de los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil".

Tal como esta Corte Suprema lo ha dicho en ocasiones anteriores (v.g. causa Rol N° 41.056-2021), de la norma transcrita se desprende con toda claridad que la



recepción del reclamo a prueba constituye, en este procedimiento de revisión de legalidad del obrar de los órganos administrativos municipales, una etapa procesal meramente eventual, cuya procedencia queda entregada a la apreciación y decisión fundada de los jueces del grado, no pudiendo ser calificado como un trámite o diligencia declarada como esencial por la ley, o una etapa procesal cuyo defecto las leyes prevengan expresamente que hay nulidad, en los términos exigidos en la causal esgrimida por los actores.

Sexto: Que, por otro lado, en el recurso de casación no se ha explicado cuáles son los hechos pertinentes, sustanciales y controvertidos que se impidió probar a la parte reclamante ante el tribunal de instancia. De esta manera, tal carencia argumentativa impide analizar si el eventual yerro procesal que se denuncia es de la entidad necesaria para provocar la nulidad de la sentencia impugnada. Por otro lado, esta causal tampoco ha sido preparado conforme al artículo 769 del Código de Procedimiento Civil, pues la negativa del tribunal de la instancia a recibir la causa a prueba no fue objeto del recurso de reposición.

Séptimo: Que, por todo lo dicho, el arbitrio que se analiza deberá ser rechazado.

II.- En cuanto al recurso de casación en el fondo:



Octavo: Que el arbitrio de nulidad sustancial denuncia la infracción a los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, al artículo 2 de la Ley N° 18.575, a los artículos 1545, 1546, 1547, 1552 y 1698 del Código Civil y al artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la Republica.

Explica que se transgrede el artículo 11 de la Ley N° 19.880, porque de dicha norma se desprende que un requisito esencial en los actos administrativos de contenido desfavorable, cual es la motivación, y en el presente caso se decretó un término anticipado de los contratos de transporte escolar año 2020 de manera unilateral, dejando a los actores en el completo desamparo, sin señalar el decreto reclamado, de manera explícita, los fundamentos de hecho y derecho que justificaron la decisión del Alcalde.

Reitera que el decreto alcaldicio es infundado, por cuanto sus fundamentos son erróneos o insuficientes y por ende, es un decreto que es ilegal, por ilegalidad en sus motivos.

En el caso en concreto, manifiesta que no se expresó en el decreto alcaldicio 497-4402 los fundamentos de hecho y derecho que habrían justificado por parte del Alcalde, aprobar el término unilateral del contrato. Tampoco se consideró la parte del dictamen N°8.507. Arguye que todo lo anterior, implica que el pago también



procede respecto de aquellos transportistas escolares que no tenían contratados chofer y eran ellos mismos los responsables de realizar el recorrido.

En lo que atañe a la infracción al artículo 41 de la Ley N° 19.880, indica que en el decreto impugnado no existe la consignación expresa y suficientemente explícita de los motivos, puesto que, en los términos en que se dictó el decreto carecen de consistencia, coherencia y proporcionalidad. Asevera que es suficiente observar los dictámenes de la Contraloría General de República N°s 6.854, 8.507, 10.379 y E36965N20 para observar la palmaria infracción al artículo 41, sobre todo en relación a la consistencia, coherencia y proporcionalidad de la decisión adoptada por el Alcalde, quién a un mes de terminar el contrato decide poner término unilateral, habiendo dejado transcurrir nueve meses sin dar solución alguna para luego invocar una causal de terminación del contrato.

En tercer lugar, aduce que la sentencia quebranta el artículo 2 de la Ley N° 18.575, pues la decisión drástica y sorpresiva de poner término a los contratos de transporte escolar, es desproporcionada, exagerada, abusiva o excesiva, puesto que no hubo apercibimientos de aquella decisión, ni menos notificaciones a cada uno de los afectados, del término anticipado, hasta el día en que se publica en la página www.mercadopublico.cl el acto



reclamado, de fecha 22 de septiembre de 2020, manteniéndolos durante nueve meses en incertidumbre, sin saber a qué atenerse, y atados a un contrato, plasmando una conducta municipal a los menos arbitraria, y contrariando inclusive lo establecido en las bases de licitación en el punto 11 b).

Enseguida explica que la sentencia incumple los artículos 1545, 1546 y 1547 del Código Civil, existiendo un evidente incumplimiento contractual por parte del Municipio, el que además de mantener vinculados contractualmente a los actores durante nueve meses sin dinero y sin dar solución alguna, éstos sí cumplieron su parte del contrato y estuvieron a disposición del municipio durante todo el tiempo que establecía la convención, tanto así que todos se encontraron impedidos de buscar otras opciones de trabajo, ante la existencia de un contrato que los obligaba, sin poder invocar la causal para el término anticipado del contrato establecido en el punto 11 letra b de las Bases, porque había que estar en un caso preciso en el punto 11, y claramente no era el caso de los reclamantes.

Reconoce que en el caso había un interés público, sin embargo, reprocha el tiempo que se dejó transcurrir para invocar la causal, lo que califica de ilegal.

Luego, sostiene que el artículo 1546 del Código Civil se infringe por cuanto los reclamantes actuaron de



buena fe y, por el contrario, la Municipalidad de San Carlos actuando sagazmente, los sanciona con el término anticipado de los contratos de transporte, peor aún, los ilusiona con el pago de algunos meses, para luego dictar un decreto que pone término a los contratos en septiembre de 2020, y que no se notifica de inmediato o dentro de 24 horas, sino que dos meses después, lo que resulta reprochable, puesto que el Municipio fue poco claro en enfrentar la situación.

En lo que respecta al artículo 1547 del Código Civil, aduce que su parte no pudo estar en mora si cumplió su parte o estuvo llana a cumplir el contrato, lo que así ocurrió pues durante todo el tiempo estuvieron a disposición de la entidad edilicia, respetando precisamente el contrato y las bases de licitación.

Agrega que se desobedece el artículo 1552 del Código Civil, pues precisamente los actores siempre estuvieron a disposición del Municipio de San Carlos, atentos a la orden que diera la entidad edilicia, y fue la municipalidad la negligente en la forma en que actuó al colocar término en o forma totalmente drástica, sorpresiva y abusiva a los contratos de transporte escolar, decreto que sería ilegal, toda vez, que los transportistas se encontraban a un mes de que se terminara la licitación, o en palabras simples, de los diez meses que duraba el contrato, al mes noveno el



Municipio invocó la causal siendo evidente la ilegalidad de la misma, y peor aún, invoca el término anticipado del contrato en base interés público, sin establecer la indemnización por los perjuicios de cada uno de los transportistas escolares, que se vieron perjudicados por la decisión.

Más adelante, indica que el fallo impugnado también vulnera el artículo 1698 del Código Civil, norma de aplicación general y que no se pudo llevar a cabo toda vez que la Corte de Apelaciones prescindió del término probatorio.

Finalmente, alega que la sentencia infringe el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, por cuanto el sentenciador, al rechazar el reclamo de ilegalidad en los términos que lo ha hecho, vulnera la garantía constitucional del derecho al debido proceso y el derecho a la defensa de los actores, pues el decreto impugnado omitió la indemnización por los perjuicios de los afectados, y el tribunal *ad quem*, olvida que al dictar un decreto basado en el Artículo 77 N°4 del Reglamento, se debe indemnizar por los perjuicios sobre todo teniendo en cuenta el tiempo transcurrido para al invocar la causal.

Noveno: Que expone que los yerros denunciados han influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, pues al haberse desviado el análisis se ha arribado a



conclusiones diversas y no ajustadas a la ley, rechazando el reclamo de ilegalidad, que debió ser acogido en todas sus partes.

Décimo: Que, para una acertada resolución del recurso sometido a la decisión de esta Corte Suprema, resulta útil tener en vista el contexto de este pleito. Es así como en estos autos se dedujo acción de ilegalidad municipal en contra del Decreto Alcaldicio N° 497-4402 de 22 de septiembre de 2020 que aprobó el término anticipado de los contratos de transporte escolar correspondientes a la licitación pública N°2776-2-LR20 denominada "Servicio de Locomoción Escolar 2020", el cual fue notificado recién el 12 de noviembre de ese año en el sitio de mercado público, y aduce como fundamento el artículo 77 N°4 del Reglamento de la Ley N°19.886, esto es, por exigirlo el interés público, al ser imposible la entrega de los servicios contratados.

Reprochan los actores la demora de nueve meses en adoptar la decisión por parte de la autoridad municipal, existiendo una serie de irregularidades e ilegalidades que denuncia, a saber:

a.- La irrazonabilidad de la decisión por infracción al artículo 53 de la Ley N°18.575, que establece que el interés general es el que debe predominar por sobre el interés de particular, estableciendo en el derecho chileno el elemento de la razonabilidad, asegurando que



no sería razonable que el Alcalde decretara el término unilateral de todos los contratos de transporte escolar, si los contratamientos se produjeron por un hecho ajeno a la voluntad del reclamante, quienes en todo momento estuvieron a disposición del Municipio.

Insiste en sostener que no sería razonable que, desde el mes de marzo a septiembre del año 2020, existiera una demora por parte de la Municipalidad en dar respuestas concretas a los transportistas, o que se le notificara el Decreto que pone término a los contratos a través de la página web de www.mercadopublico.cl el día 12 de noviembre 2020 (2 meses después de dictado), puesto que, mantuvo a su mandante vinculada contractualmente a la Municipalidad, dando cabal cumplimiento al procedimiento licitatorio, y estando a disposición de la municipalidad el día y hora que dijeran, impidiendo con ello, que viera posibilidades de trabajo en otros lados, generando durante esos meses, una merma en sus ingresos, lo que repercutió en sus ingresos y vida familiar de manera negativa.

También considera poco razonable, que no exista notificación a sus representados, ya sea, vía correo electrónico, carta certificada o, por último, a través de su persona.

b.- Falta de motivación con infracción al artículo 11 de la Ley N°19.880 debido a que el fundamento



principal del término unilateral del contrato está basado en que no han podido cumplirse los contratos, en razón del estado de excepción constitucional de catástrofe por brote Covid-19 y por la consiguiente suspensión de clases. Sin embargo, estiman que no se han expresado en el Decreto Alcaldicio 497-4402, los fundamentos de hecho y derecho que habrían justificado, por parte del Alcalde, aprobar el término unilateral del contrato; tampoco incorpora el Dictamen de la Contraloría General de la República de fecha 17 de septiembre de 2020, que permite efectuar el pago a aquellos proveedores que no cuenten con trabajadores vinculados al respectivo contrato, por lo que esto implicaría que sólo podrían recibir pago aquellos adjudicatarios que acrediten pago de remuneraciones a choferes, no así respecto de los dueños de los buses escolares que manejan sus propios vehículos.

Considera que la Municipalidad, de manera negligente, mantuvo esta vinculación a un contrato que no podían incumplir y respecto del cual los actores debían estar a disposición de lo que les ordenará.

c.- Arguyen también la falta de fundamentación con infracción al artículo 41 de la Ley N°19.880, que en su inciso 4 señala a propósito de los actos administrativos terminales, que las resoluciones contendrán la resolución que será fundada. Luego hace un análisis del Decreto Alcaldicio N° 497-4402, señalando que respecto al primer



considerando, no se ve de qué manera es un fundamento para poner término unilateral a un contrato de transporte escolar, cuando fue el mismo Alcalde el que validó iniciar el proceso de licitación sin exigir las boletas de garantías a los postulantes, que se establecían en las bases de la licitación, adjudicándose de igual forma la licitación de transporte escolar.

En cuanto al segundo considerando indica el estado de excepción constitucional producto del brote Covid-19, es un hecho ajeno a su parte y en la que no tiene responsabilidad alguna.

Respecto al considerando tercero, indica que el artículo 77 del Reglamento de la Ley N°19.886, establece las causales de modificación y término anticipado de los contratos, y la no prestación del servicio no significa que los transportistas no estuvieron a disposición de la municipalidad.

Con relación al considerando cuarto, sostienen que el municipio pretende fundamentar un decreto aludiendo a ciertos dictámenes pero dejando fuera precisamente el dictamen de Contraloría que los favorece.

d.- Alega la existencia de abuso o exceso de las potestades de la Municipalidad de San Carlos, considerando que se apoya en imputaciones improcedentes y dilatación de la Municipalidad, infringiendo el artículo 2 de la Ley N°18.575, norma que se encuentra en armonía



con los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, que establecen la sumisión de la Administración al derecho, como también la prohibición a la arbitrariedad, consagrada en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental.

Agrega que el abuso o exceso implica que la decisión drástica y sorpresiva de poner término a los contratos de transporte escolar, es desproporcionada, exagerada, abusiva o excesiva, puesto que no hubo apercebimientos de aquella decisión, ni menos notificaciones del término anticipado. Afirma que cumplieron el contrato al estar a disposición del municipio o al menos estuvieron llanos a cumplir, sin embargo, no han recibido dinero alguno en pago, lo que sin lugar a dudas les generó un perjuicio económico en las familias de cada uno, toda vez, que son el único sustento de sus familias.

e.- Finalmente, sostiene que la recurrida infringió con su actuar, los artículos 1552, 1545, 1546, 1547, todos del Código Civil, pues su parte ha colaborado activamente con la Municipalidad desde el inicio de las postulaciones, y ante cada solicitud ha cumplido a cabalidad, inclusive solicitando reuniones para ver la viabilidad de una solución para ambas partes, lo que tampoco fue considerado por el Municipio.

Pidió acoger el reclamo interpuesto, decretando que:



a) El Decreto Alcaldicio 497-4402, que puso término anticipado a los contratos de transporte escolar año 2020, es ilegal y en consecuencia;

b) Se anule y se deje sin efecto el Decreto antes señalado, de fecha 22 de septiembre de 2020 y notificado a sus mandantes el día 12 de noviembre de 2020;

c) Se deje sin efecto, toda otra consecuencia jurídica negativa que derive del Decreto Alcaldicio 497-4402;

d) Se declare el derecho a los perjuicios sufridos por sus mandantes;

e) O, en subsidio, se dispongan las medidas que señala el artículo 151 letra H) de la Ley N°18.695, con costas.

La reclamada informó solicitando, en lo pertinente al recurso, el rechazo de la acción, aduciendo que no existe ilegalidad. Refiere que el acto no infringe ninguna norma de las citadas en la acción, y porque en los contratos celebrados entre la Municipalidad de San Carlos y las reclamantes, en su cláusula quinta, sobre pago de los servicios prestados, regula expresamente la forma de efectuar el pago de los servicios prestados, indicando que sólo procede pago por los servicios efectivamente prestados.

Agrega que, producto de la declaración de estado de excepción constitucional el 18 de marzo de 2020 por la



pandemia COVID 19, por Resolución Exenta 212 de 27 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, se dispuso la suspensión de clases presenciales en todo el país, lo que motivó el cierre temporal de los establecimientos educacionales y la imposibilidad de que se continuaran prestando los servicios de transporte escolar, por el referido acto de la autoridad. Indica que al no realizarse la prestación del servicio educativo no hubo una prestación efectiva del servicio contratado. En ese contexto afirma que era imposible pagar los servicios que no se estaban prestando. Sin embargo, reconoce que existía una incertidumbre en relación con el tiempo que duraría la pandemia y la posibilidad de retornar a la normalidad, razón por la cual se mantuvo vigente el contrato con la correspondiente inimputabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de ambas partes.

Plantea que, siendo el retorno de estudiantes a clases presenciales condición sine qua non de que el servicio de transporte se comenzara a prestar, para poder dar continuidad al servicio educativo, no obstante, tal circunstancia nunca se verificó en la especie, y ello determinó la dictación del Decreto Alcaldicio que se cuestiona y reclama de ilegal.

Luego efectúa un análisis, tanto jurídico como doctrinario respecto de los elementos del acto administrativo, para concluir que no adolece de



ilegalidad. Así en cuanto a la competencia, dice haber estado plenamente facultada de acuerdo a la forma de contratación utilizada para terminar anticipadamente un contrato administrativo, por contemplarlo así las bases y la normativa que regula las compras públicas, esto es, la Ley N° 19.886 y su Reglamento.

Luego, esgrime que el acto tiene fundamentos o motivos, a saber: 1. Decreto ley N° 104, se dispuso estado de excepción constitucional producto de la pandemia Covid 19 e impuso una serie de restricciones. 2. Resolución Exenta N° 212 de 27 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, que suspende presencialmente las clases en todos los jardines infantiles y establecimientos educacionales del país, pudiendo continuar la prestación del servicio educacional de manera remota, conforme a los criterios que establezca el Ministerio de Educación. 3. Dictamen N° 8507 de 2020, de Contraloría General de la República, dispone la posibilidad de modificar los contratos o de poner término anticipado a los mismos, fundada en el interés público, en los términos previstos en la legislación, en las bases o en los contratos respectivos, si las circunstancias de hecho lo hacen necesario. 4. El artículo 77 número 4 del Decreto 250 que fija el Reglamento de la ley de compras, que autoriza el término anticipado.



De todo ello sostiene se concluye que la Administración no estaba obligada al pago de servicios que no fueron prestados, por lo cual y en atención a lo dispuesto en el artículo 77 número 4 del Reglamento de la Ley de Compras, la Administración, con fecha 22 de septiembre de 2020, tomó la decisión de terminar de forma anticipada los contratos que mantenía vigentes con el reclamante, ya que durante el 2020 sería imposible cumplirlos, pues a esa fecha se había prorrogado nuevamente el estado de excepción constitucional. Advierte que pese a lo anterior, se determinó que se procedería al pago de remuneraciones siempre que los transportistas mantuvieran vigentes los contratos con sus trabajadores y acreditaran el cumplimiento de las obligaciones laborales.

También alegó que la decisión censurada es razonable y proporcionada a la situación que se vivía y, dado que sólo se pagan los transportes realizados y que éstos no se pudieron llevar a cabo, no causa perjuicio alguno a los reclamantes.

A lo anterior expresa se suman las bases que regulan el contrato, específicamente en los puntos 12.1), el que dispone que el pago del servicio se hará contra presentación de factura a nombre de la Municipalidad de San Carlos, Departamento de Educación acompañada de la debida certificación del Director de la Escuela, donde se



indique el n° de días que efectivamente se realizó el recorrido, certificación que primará sobre la orden de comprar, para proceder a realizar el pago respectivo" y el punto 12.2), el cual señala, en lo pertinente, que la municipalidad no hará pagos ni adelantos en caso que profesores, alumnos u otros realicen movilizaciones o de producirse cualquier otra situación que impida el normal funcionamiento de los establecimientos, en caso de producirse eventos de este tipo, el establecimiento educacional avisará con un día de anticipación a los empresarios que atienden los servicios afectado. El pago mensual se hará solamente por día de recorrido efectivamente realizado, previa certificación del director de la escuela.

En estos términos, señala que la terminación anticipada del contrato no le daba derecho alguno al reclamante, porque se cancela el servicio efectivamente realizado, por lo anterior no existe ningún perjuicio para el transportista, haciendo presente que fue la instrucción de la Contraloría General de la República, la que permitió dicha alternativa, en cuanto a la facultad de la autoridad a terminar anticipadamente el contrato, fundado en el interés público.

Finalmente y en relación al fin perseguido por el acto jurídico, el letrado expresa que ello se vincula con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N°19.880,



estimando que la Administración ha tomado una decisión dando cumplimiento a la normativa que rige el contrato que los vinculaba, descartando de plano abuso de poder por parte de la autoridad.

En suma, considera que su representada no realizó ninguna de las infracciones a las normativas legales indicadas, ya que actuó dentro de la legalidad al poner término al contrato de los transportistas mediante el Decreto N° 497-4402, según lo señalado en el artículo 77 del Reglamento de la Ley de Compras, actuó protegiendo el interés general; el Decreto Alcaldicio cumple con todos los elementos del acto administrativo y con las normas jurídicas en las cuales se encuentran consagrados, siendo improcedentes las infracciones normativas alegadas por la recurrente.

Undécimo: Que la sentencia de la Corte de Apelaciones de Chillán, luego de desechar la alegación de extemporaneidad de la acción, procedió a examinar el fondo de la discusión, lo que centra en la imputación de incumplimientos por parte de la Municipalidad, al poner término anticipado al contrato celebrado entre las partes.

Enseguida el tribunal tiene presente que la cláusula décimo segunda de las Bases Administrativas de Licitación para contratar buses y minibuses para traslado de alumnos para escuelas municipales de la comuna de San Carlos y el



contrato de servicio de transporte escolar suscrito por las partes, en su parte pertinente establecen que la Municipalidad no hará pagos ni adelantos en caso que profesores, alumnos u otros realicen movilizaciones o de producirse cualquier otra situación que impida el normal funcionamiento de los establecimientos. Igualmente, recalcan que se estableció en ambos instrumentos, en cuanto a la forma de pago, que ésta se haría por mes cumplido, dentro de los 15 días del mes siguiente a la prestación del servicio, por los días en que efectivamente se haya realizado el servicio de locomoción durante el mes y contra prestación de factura a nombre del Departamento de Educación Municipal y previa certificación del Director del establecimiento. A su turno, destacan que la cláusula cuarta de las Bases de Licitación agrega, que el contrato que emane de la licitación se podrá modificar o terminar anticipadamente, por las causales establecidas en el artículo 77 de la Ley N°19.886, entre otros, por exigirlo el interés público o la seguridad nacional.

En resumen, concluyen que los actores asumieron una obligación de hacer, que no se pudo ejecutar en el plazo licitado, y que la "ley del contrato" que regula el Código Civil, la Ley N° 19.886 y las bases de la licitación, contemplan el hecho que de no prestarse los servicios no existirá una retribución económica, y siendo



un hecho público que producto de la pandemia por Covid 19, no hubo funcionamiento presencial de los establecimientos educaciones dependientes de la recurrida, el hecho que da origen a la prestaciones de transporte no se realizó, razón por la cual si bien el contrato ha nacido a la vida del derecho, no ha producido efectos, estimando, en consecuencia, que la decisión de término, se encuentra ajustada a derecho.

Asimismo, consideraron que el mismo decreto objeto del reclamo ordenó el pago a los proveedores con los cuales el municipio suscribió contrato de transporte escolar que acreditaran el pago de remuneraciones a sus trabajadores en los meses de abril a agosto de 2020, adscritos al contrato de transporte suscrito con el municipio, en un monto equivalente a los costos correspondientes a remuneraciones y cotizaciones previsionales que se acrediten.

En síntesis, determina el fallo que el término del contrato se llevó a cabo en conformidad a lo acordado en el contrato y a las bases a las que él propio recurrente se sujetó al concursar, por lo que lo resuelto estuvo acorde con las facultades conferidas a la autoridad, en esta caso Municipalidad y Alcalde, para resolver en el sentido reclamado, razón por la cual no se divisan las infracciones legales ni constitucionales invocadas, ya que el decreto impugnado se encuentra ajustado a derecho,



y a la potestad que tiene su origen en la ley (artículos 13, letra d) de la Ley N° 19.886 y 77 N° 4, de su Reglamento, Decreto Supremo 250) en resguardo del interés público, cuyo es el caso.

Añadieron que el Decreto Alcaldicio reclamado cuenta con fundamento racional y no se basa en un mero capricho, sino más bien, en hechos concretos y motivados, como lo es el Estado de excepción constitucional por catástrofe, el posterior cierre de los establecimientos educacionales, las satisfacción permanente de necesidades públicas y el resguardo del patrimonio público, existiendo una proporcionalidad entre el fin y los medios que se utilizaron, por lo que rechazan la acción.

Duodécimo: Que, despejado lo anterior, corresponde analizar las denuncias contenidas en el recurso de casación. En efecto, es posible advertir que la primera denuncia se fundamenta en una supuesta falta de motivación del acto reclamado, al no explicitarse sus fundamentos de hecho y de derecho y porque los motivos expresados en el mismo serían erróneos o insuficientes, y que existiría otro Dictamen de Contraloría General de la República que no fue el citado por la autoridad edilicia en el aludido acto, el que sí reconocería el derecho a la procedencia del pago a los transportistas escolares que no tenían contratados choferes para la prestación del servicio sino



que eran ellos mismos los responsables de realizar el recorrido.

Décimo tercero: Que, en primer término, es un hecho no discutido entre las partes, que medió entre ellas un contrato precedido de un proceso de licitación pública acogido a los términos de la Ley N°19.886 y a la Ley N°18.695 que concluyó con la adjudicación mediante trato directo del servicio de traslado de alumnos de las Escuelas y Liceos Municipales de la comuna de San Carlos, por el período de marzo de diciembre del año 2020.

Décimo cuarto: Que, tal como lo concluyó el fallo impugnado, el Decreto Alcaldicio N°497-4402 cuenta con fundamento racional y suficiente que se vincula tanto a los términos en que las partes se vincularon contractualmente como a las circunstancias del contexto mundial y de país que se vivían durante el año 2020 con motivo de la Pandemia de Covid-19. En efecto, un análisis detallado de las cláusulas contractuales contenidas en el contrato y en las Bases de la licitación respectiva, permitieron a los sentenciadores arribar a la conclusión que la convención únicamente contemplaba el pago de la prestación de servicios efectivamente realizados, así consta del tenor de la cláusula quinta del pacto contractual celebrado con fecha 2 de marzo de 2020 entre las partes del presente juicio, aprobado por Decreto Exento (DSM/E) N°206-1161 y 1165 del día 25 del mismo mes



y año. Se suma a lo anterior, el tenor de las Bases de Licitación cuyos puntos 12.1 y 12.2 ratifican la idea de que no mediarán pagos en favor de los contratistas sino como contraprestación del servicio ejecutado y/o por día de recorrido efectivamente realizado.

Luego, el acto reclamado, para justificar la procedencia del ejercicio de la facultad de colocar término unilateral y anticipado al contrato, aduce dos razones o motivos: primero, una norma reglamentaria consistente en el artículo 77 N°4 del Reglamento de la Ley de Compras Públicas contenido en el Decreto Supremo N°250 del año 2004 del Ministerio de Hacienda, que dispone lo siguiente: *"Causales de Modificaciones y Término Anticipado: Los contratos administrativos regulados por este reglamento podrán modificarse o terminarse anticipadamente por las siguientes causales: 4. Por exigirlo el interés público o la seguridad nacional."* En segundo lugar, el acto reprochado, señala que la Contraloría General de la República en el Dictamen N°8507 del año 2020 ha dispuesto la posibilidad de modificar los contratos o de poner términos a los mismos, fundada en el interés público, en los términos previstos en la legislación, en las bases o en los contratos respectivos, si las circunstancias de hecho lo hacen necesario.

A lo anterior, debe sumarse la alusión que el fallo recurrido hace a la norma del artículo 13 letra d) de la



Ley N°19.886 que es aquella que origina precisamente la del artículo 77 N°4 del Reglamento de la misma ley mencionada, en relación a la potestad del órgano municipal para colocar término anticipado al contrato por exigirlo en interés público.

Décimo quinto: Que, en cuanto a las circunstancias de hecho que motivan el acto reclamado, también es posible observarlas en la motivación del mismo, radicando aquellas, en la existencia de un estado de excepción constitucional (de Catástrofe) producto de la Pandemia de Covid-19 que imponía una serie de restricciones al desplazamiento de las personas, lo que se tradujo, en la especie, en la dictación de la Resolución Exenta N°212 - también citada en el acto impugnado- de 27 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, que suspende las clases presenciales en todos los jardines y establecimientos educacionales del país, pudiendo continuar la prestación del servicio educacional de manera remota conforme a los criterios que establezca el Ministerio de Educación. Estas circunstancias fácticas determinaron que el contrato en cuestión no pudiera cumplirse, conclusión que también aparece en el motivo "2" del Decreto Alcaldicio atacado mediante la acción entablada en autos.

En consecuencia, no lleva la razón la recurrente al afirmar que el acto aludido no contiene fundamentos de hecho y de derecho que la motiven, y si bien pudiera



compartir esta Corte el malestar por la demora en adoptarse la decisión, lo cierto es que no se puede desconocer que la Pandemia de Covid-19 configuró un acontecimiento mundial de duración indeterminada, a la fecha, cuya evolución futura era imposible de determinar en un principio, menos aún lo era su duración, circunstancia que explica el tiempo transcurrido hasta el término del contrato, y que por lo mismo no constituye un vicio o irregularidad del acto que amerite la nulidad o ineficacia del mismo, al tenor de lo razonado.

Décimo sexto: Que, en relación a la infracción al artículo 2 de la Ley N°18.575 que sostiene que la actuación de la reclamada es arbitraria al no haber apercibimiento o aviso de la decisión que se adoptaría, debe tenerse presente que la referida disposición prevé lo siguiente: *"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."*

Esta norma no es más que la reiteración del principio de juridicidad o legalidad que obliga a los órganos de la Administración del Estado, sin embargo, ya se ha razonado largamente -al igual que lo hizo la sentencia recurrida-,



que la municipalidad de San Carlos no incurrió en ilegalidad al dictar el Decreto Alcaldicio N°497-4402 por cuanto lo hizo en ejercicio de una potestad que le asigna el ordenamiento en el artículo 77 N°4 del Decreto Supremo N°250 al exigirlo el interés público, lo que además fue ratificado previamente por la Contraloría General de la República en el Dictamen citado en el mismo.

Décimo séptimo: Que, ahora procede analizar la imputación de existir error en el fallo al soslayarse un supuesto y evidente incumplimiento contractual de la reclamada, el que estaría configurado por la demora de la decisión y por no haber hecho pago alguno del precio del contrato durante la vigencia del mismo.

Sobre el particular, cabe señalar que la misma reclamante ha reconocido la existencia del interés público invocado por la Administración, centrando el reproche en la demora con que la municipalidad de San Carlos decidió el término unilateral y anticipado del contrato. Sin embargo, debe traerse a colación lo decidido por la Contraloría General de la República, cuyos dictámenes son obligatorios para los órganos de la Administración del Estado que fiscaliza, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la Ley N°10.336 y precisamente constituyen jurisprudencia administrativa que deben observar aquéllos, lo que encuentra su fundamento en los artículos 6°, 7° y 98 de la Constitución Política, 2° de la ley N° 18.575, y



1°, 5°, 6°, 9°, 16 y 19 de la citada Ley N° 10.336.
(Dictamen 005661N20 de 5 de marzo del año 2020)

En efecto, el Dictamen N°8507N20 de 29 de abril del 2020 que se pronunció sobre el pago de los servicios de transporte escolar que no han podido prestarse debido a las medidas adoptadas a consecuencia del brote del Covid-19 que afecta al país, que hace aplicable lo señalado en el Dictamen N°6854 de 2020, dispuso que dicho pago sería procedente sólo en la medida que los proveedores mantengan vigentes los contratos de los trabajadores adscritos al respectivo acuerdo de voluntades y acrediten el cumplimiento del pago de sus remuneraciones y de las obligaciones de seguridad social. Añade este pronunciamiento, que la imposibilidad de dar cumplimiento a los contratos se deriva de una situación de caso fortuito o fuerza mayor, esto es, de la decisión de la autoridad de cerrar temporalmente las dependencias institucionales en razón de la crisis sanitaria que ha conducido a la declaración del estado de excepción constitucional de catástrofe, siendo, por ende, un hecho irresistible y ajeno a la voluntad del proveedor. Continúa el pronunciamiento señalando lo siguiente: *"Ahora bien, como es sabido producto del brote del COVID-19 se dispuso la suspensión de clases presenciales en todo el país, lo que motivó el cierre temporal de los establecimientos educacionales y la imposibilidad de que se continuaran*



prestando los servicios de transporte escolar a que se refiere el municipio recurrente. Luego, considerando que el impedimento antes referido se produjo como consecuencia de las medidas adoptadas por la autoridad, por lo que se ha configurado un caso fortuito, es menester concluir que resulta aplicable en la especie el criterio contenido en el antedicho dictamen N° 6.854 respecto de los acuerdos de voluntades suscritos antes de que se dispusieran tales providencias. En todo caso, y como se señaló en el aludido pronunciamiento, el proveedor tiene la obligación de acreditar que mantiene vigentes los contratos de trabajo del personal adscrito al contrato administrativo, así como de encontrarse dando cumplimiento a las obligaciones laborales y previsionales. Por último, cabe hacer presente que lo antes expresado es sin perjuicio de la facultad de la respectiva autoridad de evaluar la posibilidad de modificar los contratos o de poner término anticipado a los mismos, fundada en el interés público, en los términos previstos en la legislación, en las bases o en los contratos respectivos, si las circunstancias de hecho lo hacen necesario.”

Por su parte, el dictamen que esgrime el recurrente tampoco presenta una solución diferente pese a referirse a la situación de aquellos proveedores que no tienen personal contratado. (Dictamen 010379N20 de 25 de junio de 2020) Este dictamen viene a ratificar el anterior,



salvando la situación de acreditar el pago de obligaciones laborales y previsionales. Sin embargo, en lo demás, el referido dictamen no establece la procedencia del pago a los proveedores como parece pretenderlo la parte reclamante, sino, por el contrario, corrobora la procedencia de modificar los contratos o ponerles término anticipado con fundamento en el interés público, en los términos previstos en la legislación, las bases o en los contratos correspondientes, si las circunstancias de hecho lo hacen necesario.

Ahora bien, los términos contractuales impedían realizar pagos sin mediar prestación del servicio.

Décimo octavo: Que, por consiguiente, la municipalidad de San Carlos al dictar el acto reclamado, sólo se sujetó a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, y a lo prevenido en las Bases y en el contrato, acudiendo a la causal de terminación contemplada en el artículo 77 N°4 del Decreto Supremo N°250 cuya aplicación al caso no ha sido controvertida, que -como se dijo- tiene su origen en el artículo 13 letra d) de la Ley N°19.886. De esta forma los sentenciadores no han incurrido en los yerros denunciados, pues por el contrario han hecho aplicación correcta de la normativa aplicable en la especie, de los instrumentos que regularon la relación contractual habida entre las partes y de la jurisprudencia administrativa de la Contraloría



General de la República, siendo esta última obligatoria para la entidad municipal.

Décimo noveno: Que tampoco se visualiza cómo los sentenciadores han podido infringir la garantía del debido proceso al rechazar el reclamo por estimar que no existieron las ilegalidades denunciadas, más aún cuando los reclamantes sostienen tal afirmación en la omisión de la indemnización por los perjuicios de los afectados. Sobre el particular, el arbitrio se erige contra los hechos del proceso, pues la existencia de perjuicios no fue acreditada de forma alguna, a lo que no obsta que el tribunal del grado se haya negado a recibir la causa a prueba, pues bien pudieron los actores allegar antecedentes sobre los mismos durante el curso del litigio, lo que no hizo. En este sentido, debe recordarse que el recurso de casación en el fondo no es la vía para obtener la modificación de los hechos a menos que se denuncie eficazmente una infracción a las leyes reguladoras de la prueba, cuestión que no se observa como se razonará a continuación.

Vigésimo: Que, en lo que atañe a una supuesta infracción al artículo 1698 del Código Civil -única de las denunciadas como transgredidas que tiene el carácter de reguladora de la prueba-, aquella se ha fundado en haberse prescindido de la recepción de la causa a prueba. Este reproche no será oído por cuanto no se refiere a



materia regulada por la disposición aludida, esto es, a la carga de la prueba, a lo que debe adicionarse lo dicho a propósito de la procedencia de la recepción de la causa a prueba, en los motivos quinto y sexto de esta sentencia, a propósito del recurso de nulidad formal.

Vigésimo primero: Que, por lo expuesto y razonado en lo que precede, el recurso de casación en el fondo no puede prosperar y debe ser desestimado.

Por estas consideraciones y normas legales citadas, **se rechazan** los recursos de casación en la forma y de fondo, deducidos por la parte reclamante en lo principal y en el primer otrosí de la presentación de fecha quince de noviembre del año dos mil veintiuno, en contra de la sentencia de veintisiete de octubre del mismo año.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Vivanco.

Rol N° 89.236-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., Sr. Jean Pierre Matus A. y Sr. Rodrigo Biel M. (s). No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Ministros Sr. Matus por estar con permiso y Sr. Biel por haber concluido su período de suplencia.





TXNWXBQECWE

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E. Santiago, cinco de septiembre de dos mil veintidós.

En Santiago, a cinco de septiembre de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

