

C.A. de Santiago

Santiago, siete de diciembre de dos mil veintidós.

VISTO Y SE TIENE PRESENTE:

PRIMERO: Que comparece don CARLOS CORTES ALMARZA, en representación de la empresa “VICMAR S.A.”(en adelante también VICMAR), sociedad del giro de transporte y recolección de residuos, quien deduce Reclamo de Ilegalidad conforme al artículo 151 letra d) de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), en contra del Decreto Alcaldicio N° 806 de 21 de agosto de 2020, que le impone una multa al reclamante, y el Oficio N° 1698, de 16 octubre del presente año, suscrito por el Administrador Municipal, que rechazó el reclamo de ilegalidad deducido en sede municipal en contra del precitado Decreto.

Funda su acción en que con fecha 26 de noviembre del año 2019, mediante anotación en el Libro Manifold, el funcionario municipal Marco Salas Riquelme impuso a VICMAR una multa por UF 2.380, basándose para ello en los puntos 16.21.1, 16.21.2 y 22.2.1 de las Bases, los que a su vez se habrían configurado a partir de las fiscalizaciones realizadas los días 12, 13, 14 y 15 de noviembre:

a) “Los días 12 y 13 de noviembre: Se constata la presencia parcial de vehículos prestando servicio, con 1 camión destinado a emergencia y las 3 camionetas de supervisión.

Se constata la presencia de 1 de 10 dotación de personal prestando servicio.

b) Los días 14 y 15 de noviembre: Se constata la presencia parcial de vehículos prestando servicio, con 2 camiones destinado a emergencia y las 3 camionetas de supervisión.

Se constata la presencia de 2 de 10 dotación de personal prestando servicio.”

Indica que de acuerdo a lo que señalan las bases administrativas que rigen el contrato de “Concesión del Servicio de Recolección y Transportes de Residuos Sólidos Domiciliarios y/o Asimilables, de la comuna de Renca”, en su numeral 22.3.1., VICMAR S.A. presentó el día 04 de diciembre del año

2019 recurso de reposición con apelación en subsidio respecto de dicha multa, los que fueron rechazados: el primero mediante anotación en el Manifold 49 y 50 del Libro de Servicio N°4, por parte de la Directora de Aseo y Ornato; y el segundo mediante Decreto Alcaldicio N° 806 del 2020.

En cuanto a las ilegalidades que denuncia, plantea en primer lugar que el funcionario que aplicó la multa, Sr. Marco Salas Riquelme, carece de competencia para ello. Por el contrario -dice-, y según se desprende de las Bases Administrativas (BA) de la respectiva licitación, Punto 20°, la potestad para aplicar multas corresponde a la Dirección de Medio Ambiente Aseo y Ornato del Municipio, mientras que al Inspector Técnico del Servicio (ITS) le corresponde “La supervisión, inspección y recepción del servicio contratado (...); así como la certificación de su correcta y completa ejecución corresponderá a la Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato (...).” La notificación de la multa, a su turno, debe ser practicada en el Libro Manifold por el ITS. Añade que el punto 6.1 de las Bases señala que corresponde a la Dirección de Medio Ambiente Aseo y Ornato la aplicación de las multas, y que no existe en las bases de licitación ni en el contrato disposición alguna que otorgue al Inspector Técnico la facultad de aplicar la multa, sino sólo de notificarla. Cita también las cláusulas Séptima y Novena del contrato celebrado por las partes y concluye que, por todo lo anterior, se infringen por el Municipio los principios de legalidad y de estricta sujeción a las bases.

Expone, a continuación, que el Decreto Alcaldicio N° 806, en su considerando 14°, se limita a reproducir un Memorándum N°44 enviado por la Directora de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, del que esa parte no ha tenido conocimiento y al parecer forma parte del expediente administrativo, el que simplemente se limita a reproducir ciertos numerales de las bases, de los cuales se desprende lo argumentado por la reclamante en cuanto a que la potestad para aplicar multas corresponde a la Dirección de Medio Ambiente Aseo y Ornato del Municipio, y por consecuencia a su Director. Además -dice-, en el Decreto Alcaldicio N°806 solo se cita parcialmente el Decreto N°1896 del día 14 de noviembre del año 2019, por medio del cual designa Inspector Técnico del Servicio de Recolección y Transportes de Residuos

Sólidos Domiciliarios y/o Asimilables, al funcionario Municipal Marco Salas Riquelme que impuso la multa.

Sostiene también que la imposición de la multa debió expresarse de manera formal y en conformidad a lo dispuesto en la Ley N°19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a los órganos de la Administración del Estado, mediante la dictación del correspondiente acto administrativo. Sin embargo -agrega-, en este caso el recurso de reposición que se presentó en tiempo y forma por parte de VICMAR, al que le resulta aplicable supletoriamente el artículo 59 de la Ley N° 19.880, procede contra la decisión final dictada al término de un procedimiento administrativo, sin que en la especie exista ni resolución que la aplique, ni procedimiento administrativo para su imposición. La ausencia de dicho acto administrativo formal, además, no puede subsanarse por la dictación del Decreto N°806 de 21 de agosto de 2020 que falla el recurso de apelación, toda vez que dicho acto administrativo no emana de la autoridad facultada para imponer la multa que no es otro que el Director de Aseo y Ornato.

Plantea también que la decisión formal que aplica una multa debió emitirse al término de un procedimiento administrativo instruido y sustanciado al amparo de las disposiciones de la citada ley N°19.880, respetando los principios que inspiran dicho procedimiento administrativo y lo que establece el artículo 79 ter del Decreto Supremo N°250 de 2004 del Ministerio de Hacienda, que contiene el Reglamento de la Ley N°19.886. Dicho procedimiento, sin embargo, no existió, o al menos no se les ha notificado en la forma establecida en la ley algún acto administrativo que inicie la instrucción de un procedimiento de aplicación de multas en donde pudiese hacer sus descargos, vulnerándose el principio de contradictoriedad.

En el mismo sentido, sostiene que el decreto reclamado incurre nuevamente en ilegalidad al señalar: *“Se entiende que mediante la presentación del recurso de reposición VICMAR S.A. presentó los medios de prueba que sustentan sus alegaciones, ejerciendo su derecho a defensa, los que fueron revisados y analizados por la Directora de Medio Ambiente Aseo y Ornato, no aportando mayores antecedentes para dejar sin efecto la multa”*,

porque confunde dos etapas distintas del procedimiento administrativo; y la Ley N°19.880 establece el principio de contradictoriedad durante la instrucción del procedimiento, sin que la infracción de tal principio pueda subsanarse en la etapa de impugnación. A su juicio, el recurso de reposición no forma parte del procedimiento administrativo de imposición de la multa, y por tanto, no permite sustituir la omisión de requisitos esenciales de tal procedimiento sino constituye una expresión del principio de impugnabilidad que establece el mismo cuerpo legal y, en ningún caso, sustituye o reemplaza a la obligación de dar traslado al afectado para que efectúe sus descargos como bien queda en evidencia de la sola lectura del artículo 79 ter del D.S. N°250 de 23004 del Ministerio de Hacienda.

Reclama también por la falta de especificidad de los hechos constitutivos de la supuesta infracción. En este sentido -dice-, el punto 16.21.1 de las bases técnicas de la licitación (BT) exigen nueve camiones de quince metros cúbicos en total: ocho que presten efectivamente el servicio y uno de reemplazo (lo que el ITS llama de emergencia). No obstante, la constatación en el Libro Manifold de los días 12, 13, 14 y 15, señala que “Se constata la presencia parcial de vehículos prestando servicio (...) con 1 (o dos en el caso de los días 14 y 15 de noviembre) camión destinado a emergencia”, en circunstancias que VICMAR S.A. cumplió de acuerdo a las bases con lo requerido para camiones de reemplazo. A ello que se suma que al momento de imponerse la multa, no se señala el número de camiones que estaban prestando el servicio esos días, lo que influye no solo en la descripción de la conducta que se sanciona, sino también, en el quantum de la multa, que de acuerdo a la Tabla de infracciones y multas se calcula consistentemente en relación a cada vehículo que falta; pues al no señalarse cuántos camiones estaban realizando sus servicios normalmente, ¿Cómo pudo llegar a determinar el valor de la multa? y ¿Cuál fue la base de cálculo de la multa?

Agrega que lo mismo ocurre respecto del cálculo referido al punto 16.21.2, donde se exigen dos camiones recolectores con una caja de siete o nueve metros cúbicos, y con la multa por falta de dotación suficiente por

camión, según lo establecido en la Base técnica 22.2.1, pues las anotaciones en el Libro Manifold nada dicen el respecto.

Indica que el señalamiento del detalle que compone la multa aplicada, en el Decreto Alcaldicio N° 806, es tardío, toda vez que al momento de aplicarse la multa ello no se expresó, sin que dicha falencia pueda subsanarse en la etapa de impugnación de la decisión, ya que los principios de escrituración, imparcialidad, contradictoriedad y no formalización impiden que se subsane un defecto de que adolece el procedimiento administrativo una vez adoptada la decisión final. Insiste en que ese detalle sólo pudo entregarse válidamente antes de imponerse la multa por el ITS, y no después, ya que es un elemento esencial de su aplicación y constituye el fundamento de la misma.

Plantea, además, una falta de proporcionalidad de las multas impuestas, pues el Decreto Alcaldicio impone una multa de U.F. 2.380, que equivalen a la suma de \$67.097.817, en circunstancias que el valor mensual del servicio asciende a la suma de \$73.800.000 más IVA. Es decir, la multa alcanza al 90,92% del valor mensual del contrato, lo que equivale al valor 28 días del servicio. Por ello, las multas aplicadas son completamente desproporcionadas, ya que se limitan a aplicar los montos señalados en la tabla de infracciones y multas establecida en el punto 22.2 de las bases administrativas, sin tener relación alguna con la parte del servicio efectivamente prestado y que el municipio debe remunerar, so pena de incurrir en enriquecimiento injusto. Además, las multas aplicadas se desentienden de las circunstancias de hecho que revisten el incumplimiento parcial, como es la concurrencia del caso fortuito o fuerza mayor, y tampoco ponderan el actuar del reclamante y los antecedentes de hecho existentes, lo que las transforma en arbitrarias, ya que ellas han sido impuestas sin consideración a factores o elementos de juicio que las funden.

Cita lo dispuesto en el artículo 79 ter del Decreto Supremo N°250, del Ministerio de Hacienda, que exige la existencia de un procedimiento establecido en las bases, que asegure la defensa del contratista ante una multa contractual y que las medidas que se establezcan sean proporcionales a la gravedad del incumplimiento.

Para la aplicación de la multa -añade- deben tenerse en consideración la Ley N°19.886 y su reglamento, las Bases Administrativas, el contrato, las normas de derecho público y las del Código Civil, de manera que la naturaleza de las multas derivadas de un contrato administrativo es la de una cláusula penal y, por lo tanto, al incumplimiento del contrato origina una responsabilidad contractual y no una infracción administrativa. A su juicio, por tanto, no existe imperatividad en el cobro de la multa, a diferencia de aquellas sanciones administrativas establecidas en la Ley, en las cuales, si el órgano administrativo da cuenta del hecho, está obligado legalmente a sancionar mediante lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Estima además que existe una vulneración del principio *non bis in idem*, toda vez que los incumplimientos imputados se encuentran subsumidos uno en el otro de manera tal que la existencia de uno importa necesariamente incurrir en el otro, sin que sea procedente aplicar la sanción dos veces por una misma situación. Así, respecto del día martes 12 de noviembre se sanciona a la reclamante con una multa de 350 UF, correspondiente a 7 vehículos con capacidad de 15 m³ que no habrían prestado el servicio y con una multa de 100 UF por 2 vehículos de 9 m³ que no prestaron el servicio; y adicionalmente se le impone una multa de 180 UF porque tales vehículos no contaban con la dotación. Lo mismo acontece con la multa aplicada respecto del día miércoles 13 de noviembre, en que se aplica una multa de 350 UF correspondiente a 7 vehículos con capacidad de 15 m³ que no habrían prestado el servicio y con una multa de UF100 por 2 vehículos de 9 m³ que no prestaron el servicio; y adicionalmente se le impone una multa de 180 UF por que tales vehículos no contaban con la dotación. Se repite esta misma situación el día jueves 14 de noviembre, en que se aplica 300 UF correspondiente a 6 vehículos con capacidad de 15 m³ que no habrían prestado el servicio y con una multa de 100 UF por 2 vehículos de 9 m³ que no prestaron el servicio; y adicionalmente se le impone una multa de UF160 por que tales vehículos no contaban con la dotación. Finalmente, ocurre lo mismo el día viernes 15 de noviembre en que se aplica 300 UF correspondiente a 6 vehículos con capacidad de 15 m³ que no habrían

prestado el servicio y con una multa de 100 UF por 2 vehículos de 9 m³ que no prestaron el servicio; y adicionalmente se le impone una multa de UF160 porque tales vehículos no contaban con la dotación.

Acota que las multas correspondientes a no cumplir con la dotación definida es completamente improcedentes, en primer término, porque las bases establecen que dichas multas se aplican por cada vez que se detecte el incumplimiento y en la especie no se ha aplicado la multa por cada vez sino que por cada camión, como salta a la vista del Decreto Alcaldicio reclamado, lo que no corresponde de acuerdo a las mismas Bases; y por ello, la aplicación de las multas precedentemente señaladas, en conformidad con el criterio establecido en las mismas Bases, no pudo nunca exceder de 20 UF por cada día. La dotación -dice- está asociada al camión, de manera tal que, si se aplica una multa de 50 UF por no contar con un camión, no resulta procedente aplicar, adicionalmente, una multa por no contar con la dotación de dicho camión, ya que se trata de una sola infracción.

Alega luego la existencia de caso fortuito o fuerza mayor acaecida durante los hechos que motivan las sanciones, por cuanto los días 12, 13, 14 y 15 de noviembre, las agrupaciones federadas de trabajadores recolectores de la basura asociadas en la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Empresas e Interempresas de Servicios de Aseo, Jardines, Ornatos y rellenos Sanitarios de Chile (FENASINAJ), la Federación Nacional de Recolectores de Chile (FENARCHI), la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de recolección, Aseo y Medio Ambiente de Chile (FENSITRAMBICH) efectuaron una paralización de actividades que se desarrolló a nivel nacional, apelando a distintas reivindicaciones de materia social y laboral que reclaman que el Estado de Chile habría dejado de cumplir. Sostiene que esta paralización de actividades escapa a toda previsión y medidas de emergencia que pudiera adoptar la empresa, pudiendo calificarse un caso de fuerza mayor o fortuito.

Plantea que si bien el punto 22.4 inciso segundo de las Bases que rigen el contrato excluye del caso fortuito la huelga de los trabajadores de la empresa, cabe dejar constancia que, como se ha dicho, no se trató de una

huelga de los trabajadores de VICMAR en el marco de un proceso de negociación colectiva, y por tanto la exclusión señalada no aplica, toda vez que se trató de una paralización de funciones que excedió a nuestra empresa y se desarrolló a nivel nacional. Explica que las demandas de los trabajadores de los servicios de aseo no se refieren a su situación laboral con la empresa, sino con el pago del bono fiscal que se distribuye a través de SUBDERE, con la fijación de una remuneración mínima nacional para los trabajadores del sector con el reconocimiento de dicho trabajo como una actividad afecta al sistema de trabajo pesado, materias todas que no son de resorte ni de la empresa ni del municipio, sino del gobierno.

Agrega que pese a lo anterior, VICMAR S.A. determinó un plan de contingencia para el día 12 de Noviembre y subsiguientes, que demuestra la debida diligencia en su compromiso con la Municipalidad de Renca en la ejecución de su concesión. Así por ejemplo, dispuso un camión recolector el día 12 de noviembre (N°301) con su respectiva dotación; efectuó retiro selectivo dentro de la comuna que fue guardado en la base de operaciones, más 5 camionetas que realizaron retiro focalizado y los residuos fueron traspasados al camión recolector; el día 13 utilizó el camión recolector (N°451) con su respectiva dotación para realizar retiro selectivo dentro de la comuna más 5 camionetas que realizaron retiro focalizado y los residuos fueron traspasados al camión recolector; y así seguidamente hasta la normalización de la situación.

Acota que en la fecha de los supuestos incumplimientos que generan la multa, el país atravesó por una profunda crisis social y política, la cual se ha expresado en la existencia de protestas multitudinarias, algunas de las cuales han derivado en disturbios, incendios, saqueos y otros hechos delictuales; pero que el Decreto Alcaldicio N°806 en su considerando 15, respecto de esta situación, se limita a señalar que el Gobierno, al haber decretado estado de emergencia producto de la contingencia nacional, elimina la causal de caso fortuito o fuerza mayor, lo que claramente no es el caso. Fue el Estado de Chile -dice-, del que la municipalidad forma parte, el que no cumplió con su obligación de mantener las condiciones de normalidad y orden público

suficientes y adecuadas para evitar que se produjeran las paralizaciones señaladas y que permitieran a la reclamante prestar el servicio.

Concluye que la empresa actuó de buena fe y que pese a haber empleado la diligencia y cuidado debidos, no le resultan imputables los hechos por los que se pretenden aplicar las multas. Todavía más, otros vehículos de la empresa, con personal que no adhirió a las paralizaciones, resultaron apedreados y agredidos esgrimiéndose que ellos no apoyaban la causa de sus compañeros, siendo deber de la empresa el velar por la vida y salud de sus trabajadores (artículo 184 del Código del Trabajo).

Refiere igualmente que el Decreto Alcaldicio N° 806 y el Oficio N° 1698 no se hicieron cargo de las alegaciones o descargos de la actora, hechas notar en los recursos de reposición y apelación administrativa y en el reclamo de ilegalidad municipal, limitándose a mencionar “el mérito de las fiscalizaciones” sin señalar en ninguna parte que éstas se encuentran reflejadas en el Manifold 47, en donde se evidencia la falta de tipicidad y especificidad de las precitadas fiscalizaciones. Lo propio ocurre con el Oficio N° 1698, que no se refiere a la falta de competencia del funcionario que impuso la multa ni a la inexistencia de un acto administrativo en tal sentido, como tampoco al fondo del conflicto, infringiéndose con ello el artículo 10, el artículo 17 letra f) y el artículo 41 inciso primero, todos de la Ley N° 19.880. Del mismo modo -agrega-, se infringe el deber de motivación del acto administrativo, conforme lo disponen los artículos 11, 16 y 41 de la misma ley.

Por último, sostiene que el Oficio N° 1698, de fecha 16 de octubre del año 2020, fue dictado fuera del plazo establecido en el artículo 151 letra c) y d) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que otorga un plazo de 15 días hábiles para que el Alcalde resuelva el reclamo presentado; y como VICMAR S.A. presentó su reclamo de ilegalidad el día 22 de septiembre del año 2020, el plazo que tenía el Alcalde para resolverlo expiró el día 14 de octubre; y lo anterior produciría, además, el decaimiento del procedimiento administrativo por la causa sobreviniente de cumplimiento del plazo, deviniendo todo el actuar posterior en ineficaz por ilegalidad.

SEGUNDO: Que por presentación de 1 de diciembre de 2020 evacúa informe don Marco Antonio Rendón Escobar, abogado, en representación de la Municipalidad de Renca, solicitando su rechazo.

Señala que la recolección de residuos domiciliarios constituye un servicio de utilidad pública que atiende necesidades básicas de la población, relacionadas, entre otros, con la salud, la seguridad de las personas y la prevención de daños sanitarios. Se trata de un servicio que la Ley N° 21.227 de Suspensión del Empleo, ha venido expresamente a calificar como “esencial”, esto es, de aquellos cuyo funcionamiento no puede interrumpirse,

Expone que las bases de licitación cautelan la continuidad del servicio, autorizando su suspensión únicamente 4 días feriados dentro del año, obligándose las empresas a adoptar un plan de contingencia para, en no más de una hora, reestablecer su continuidad. Por diversas razones -entre ellas la protección del patrimonio fiscal-, las mismas Bases establecen que la huelga de los trabajadores no constituye una fuerza mayor o un caso fortuito que libere a la empresa de prestar ininterrumpidamente el servicio, estableciendo además sanciones que propenden tanto a asegurar la continuidad del servicio como a la obtención de condiciones de provisión que, tanto en cantidad -medios y personal- como calidad, se aproximen y mantengan al menos similares a las de oferta en el mercado.

Tras sugerir que no es esta la vía para impugnar la tipificación de los hechos calificados como infracciones graves contenida en las Bases, plantea que más allá de que las mismas Bases establezcan que “tampoco se entenderá como caso fortuito de fuerza mayor la huelga de trabajadores de la empresa” (BA, apartado 22.4, párrafo 2°), en el área de recolectores la huelga no constituye un imprevisto, sino un suceso frecuente y reiterado dada las condiciones de precariedad en que laboran los trabajadores. Por ello, entiende que el recurrente no puede alegar sorpresa ante su ocurrencia, menos si se obligó a “operar las medidas para subsanar tal paralización quedando expuesto a las multas correspondientes” y si dicha movilización se materializa semanas después del estallido social. Por ello, sostiene que la circunstancia de que la huelga de algunos de los trabajadores de VICMAR haya ocurrido en forma

coetánea a las que sucedían en otra empresa, como ha sucedido en las movilizaciones anteriores, no parece ser causa suficiente para liberarlo de su esencial obligación de asegurar la continuidad del servicio.

Aclara que el plan de contingencia que el recurrente anexa a su reclamo de ilegalidad no fue entregado al municipio, sino al tiempo de reponer de la comunicación de la multa. Es decir, la recurrente no actuó con la diligencia debida frente a la fuerza mayor que alega y que de admitirse, únicamente producía el efecto de novar la obligación.

En cuanto a la falta de proporcionalidad de la multa, sostiene que siguiendo la lógica cuantitativa del reclamante, la multa impuesta representa el 1,5% del valor del contrato por 5 años y que, en cualquier caso, la proporcionalidad descansa más bien en un razonamiento cualitativa en orden a la gravedad de la infracción y su importancia para los fines generales del contrato. En el caso, lo infraccionado importó afectar un servicio esencial y de utilidad pública que la empresa se obligó a prestar en forma continua, sea mediante lo originalmente pactado o la ejecución de un plan operacional y ninguna de ellas fue cumplida.

Por último, y en lo que concierne a las afecciones al debido proceso, señala que ello debe descartarse atendido que en los hechos la empresa tuvo la oportunidad procesal de controvertir lo resuelto, que sus argumentos fueran ponderados y de aportar prueba debidamente razonada por parte de la Directora de Medio Ambiente y Ornato y la revisión, previa solicitud de su parte, por parte del Administrador Municipal, de lo resuelto por la vía de la apelación.

TERCERO: Que con fecha 25 de febrero de 2020 informó el Fiscal Judicial Sr. Daniel Calvo Flores, quien recomienda acoger la reclamación de ilegalidad por cuanto (a) la multa emana de un funcionario que no se encuentra investido para hacerlo, sino que ha sido llamado por disposición expresa a la inspección y verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales que recaen sobre la empresa reclamante, pero se define a la Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, como el órgano facultado expresamente, para la aplicación de multas; y (b) que habiendo existido

efectivamente un incumplimiento de servicio por parte de la empresa reclamante, las circunstancias de hecho que hicieron que ello ocurriera, así como el que fuese o no el incumplimiento de su responsabilidad, es un asunto que debiese ser planteado a discusión y prueba, en un procedimiento de lato conocimiento y no, en el asunto en estudio, que es de naturaleza administrativa.

CUARTO: Que “VICMAR S.A.” deduce reclamo de ilegalidad en contra del Decreto Alcaldicio N° 806, de 21 de agosto de 2020, suscrito por el Administrador de la I. Municipalidad de Renca “por orden del Alcalde”, por el cual se rechaza el recurso de apelación de la reclamante respecto de las multas aplicadas por el funcionario municipal Sr. Marco Salas Riquelme, mediante anotación en el Libro Manifold; y del Oficio N° 1698, de 16 octubre del presente año, suscrito por el mismo Administrador, que rechazó el reclamo de ilegalidad deducido en sede municipal en contra del precitado Decreto.

QUINTO: Que a fin de acreditar sus asertos, la reclamante acompañó los siguientes documentos:

1. Copia del Decreto Alcaldicio N° 806, de 21 de agosto de 2020.
2. Copia del Oficio N° 1698, de 16 octubre de 2020.
3. Copia de la anotación N°47 en el Libro Manifold mediante la cual se imponen multas.
4. Bases de la Licitación ID- 4956-13-LR 17 para el servicio de Concesión del Servicio de Recolección y Transporte de Residuos sólidos Domiciliarios y/o asimilables de la comuna de Renca.
5. Contrato suscrito entre VICMAR S.A. y la I. Municipalidad de Renca, suscrito con fecha 04 de agosto del año 2017.
6. Protocolo de Acuerdo suscrito entre la Subsecretaría del Trabajo y FENASINAJ, FENARCHI y FENSITRAMBICH, con el objeto de poner término a la paralización de actividades de los trabajadores de los servicios de aseo, jardines y recolección de residuos domiciliarios.
7. Plan de contingencia presentado por VICMAR S.A.
8. Set de imágenes de reportajes sobre las agrupaciones federadas de trabajadores recolectores de la basura asociadas en la Federación Nacional de

Sindicatos de Trabajadores de Empresas e Interempresas de Servicios de Aseo, Jardines, Ornatos y rellenos Sanitarios de Chile (FENASINAJ), la Federación Nacional de Recolectores de Chile (FENARCHI), y la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Recolección, Aseo y Medio Ambiente de Chile, que efectuaron una paralización de actividades a nivel nacional los días en que se originaron las multas aplicadas.

9. Copia de nota emitida por el medio de comunicación “The Clinic” de 13 de noviembre de 2019.

10. Copia de nota emitida por la “Radio Agricultura” de 15 de noviembre de 2019.

11. Copia de nota emitida por el periódico “Publimetro” de 14 de noviembre de 2019.

12. Copia de nota emitida por el periódico en línea “El Mostrador” de 14 de noviembre de 2019.

13. Copia de nota emitida por el periódico en línea “El Mostrador” de 15 de noviembre de 2019.

14. Copia de nota emitida por el medio de comunicación “Diario y Radio Universidad de Chile” de 14 de noviembre de 2019.

15. Copia de nota emitida por el medio de comunicación “Diario y Radio Universidad de Chile” de 15 de noviembre de 2019.

16. Copia de nota emitida por el medio de comunicación “T13” de 14 de noviembre de 2019.

17. Copia de nota emitida por la radio “Bio Bio Chile” de 13 de noviembre de 2019.

18. Copia de nota emitida por el periódico “Emol” (El Mercurio on line) de 14 de noviembre de 2019.

SEXTO: Que como se indicó en lo expositivo y conforme consta en estos antecedentes, las multas aplicadas a la reclamante fueron consignadas inicialmente por el ITS, Sr. Marco Salas Riquelme, en el Libro de Servicio Manifold, indicándose allí los hechos constitutivos de infracción al contrato y a las Bases, esto es: no contar con el número de camiones recolectores de

residuos domiciliarios ni con la dotación de operarios para prestar el servicio adjudicado, durante los días 12, 13, 14 y 15 de noviembre de 2019.

Al respecto, debe precisarse que según se establece en la BA 22.3.1, una vez estampados -en el libro mencionado- los hechos constitutivos de multa y el monto de la misma, el contratista podrá deducir recurso de reposición ante el Director de la Unidad Técnica, y en subsidio podrá interponerse recurso de apelación. Agrega la misma Base que el Director/a tendrá un plazo de 15 días hábiles para pronunciarse sobre la aplicación de la multa, y que “en caso de hacer efectiva la sanción se dictará decreto alcaldicio aplicando la medida (...)”.

En este contexto, y como señala la sociedad reclamante, con fecha 4 de diciembre de 2019 ésta interpuso efectivamente los señalados recursos de reposición y apelación subsidiaria, contemplados en las Bases, siendo rechazado el primero mediante anotación en el Libro Manifold con fecha 26 de diciembre de 2019, y el segundo mediante el Decreto alcaldicio reclamado, N° 806 de 21 de agosto de 2020, que en su asunto o “Materia” indica: “Aplica Multa a Empresa VICMAR S.A.”

En el resolutivo 2° de dicho Decreto, luego de rechazar en el 1° la apelación del contratista por las razones que allí se consignan, se señala expresamente: *“Aplicuese una multa por 2.380 UF, equivalente a \$67.097.818,8, por incumplimiento al punto 16.21.11, 16.21.2 y 22.2.1 en conformidad a lo dispuesto en las especificaciones técnicas y administrativas de las bases de liquidación (...)”*.

Por lo anterior, y a diferencia de lo que entiende la reclamante, no es el ITS quien aplica la multa de la que reclama, ni es el Libro Manifold el instrumento que la contiene, pues, como se acaba de señalar, aquella es impuesta finalmente mediante el Decreto alcaldicio N° 806, como consecuencia del rechazo -en el mismo Decreto- de la apelación ya dicha, por lo que no se observa aquí la ilegalidad denunciada en el reclamo en cuanto a la inexistencia de un acto administrativo válido que aplique la referida multa, ni del cauce procesal para ejercer el derecho de defensa ante el órgano administrativo.

SÉPTIMO: Que en lo que concierne al Oficio N° 1698, de 16 octubre del presente año, que rechazó el reclamo de ilegalidad deducido en sede municipal en contra del Decreto alcaldicio N° 806, debe observarse que dicho Oficio, amén de no encuadrar en ninguno de los actos a que se refiere el artículo 12 de la Ley N° 18.695, aparece suscrito por el Administrador Municipal, pese a tratarse de una actuación que el artículo 151 de la misma ley reserva exclusivamente al alcalde. Todavía más, el referido Oficio tampoco aparece firmado bajo la fórmula "por orden del alcalde"; y aunque lo hubiese sido, debe advertirse que como lo ha dicho la Contraloría General de la República, la posibilidad de delegar atribuciones alcaldicias en el administrador municipal está expresamente restringida en el artículo 63, letra j), de la ley N° 18.695, “puesto que tal delegación sólo se admite en la medida que las aludidas atribuciones se relacionen con las labores inherentes al cargo de administrador municipal” (Dictamen N° 45264, de 20 de agosto de 2004). En conformidad al artículo 30 de la misma ley, en efecto, el administrador municipal es *“el colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio, y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal y ejercerá las atribuciones que señale el reglamento municipal y las que le delegue el alcalde, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo”*; y como se acaba de señalar, entre esas funciones no se encuentra la de pronunciarse sobre el reclamo de ilegalidad municipal regulado en el artículo 151 ya citado, por lo que ninguna delegación podría implementarse válidamente en tal sentido.

A mayor abundamiento, el referido oficio fue emitido una vez vencido el plazo de 15 días contemplado en el artículo 151 letra c) de la LOCM, por lo que, en cualquier escenario, debe entenderse que en este caso el reclamo de ilegalidad no fue respondido oportunamente por el Municipio reclamado y que, por tanto, éste ha sido tácitamente rechazado.

Con todo, no se configura tampoco el decaimiento del procedimiento administrativo, como señala la reclamante, pues, como se acaba de señalar, es la propia ley la que fija los efectos del silencio administrativo en este caso,

entendiendo que el procedimiento ha finalizado con el rechazo recién mencionado.

OCTAVO: Que como se ha acreditado en el proceso, cuestión que por lo demás no ha sido controvertida por la reclamada, durante los días 12, 13, 14 y 15 de noviembre de 2019 se produjo una masiva movilización de las organizaciones de trabajadores recolectores de la basura asociadas en la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Empresas e Interempresas de Servicios de Aseo, Jardines, Ornatos y rellenos Sanitarios de Chile (FENASINAJ), la Federación Nacional de Recolectores de Chile (FENARCHI) y la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de recolección, Aseo y Medio Ambiente de Chile (FENSITRAMBICH), que afectó no solo el servicio de recolección de basura y residuos domiciliarios sólidos, sino también la disposición de dichos residuos en las plantas intermedias de acopio y en los vertederos autorizados, cuyos accesos fueron bloqueados por trabajadores de la recolección de residuos domiciliarios.

Se encuentra acreditado igualmente, mediante documento acompañado por la reclamante, no objetado, que con fecha 15 de noviembre de 2019 se celebró un “Protocolo de Acuerdo” entre la Subsecretaría del Trabajo y “FENASERCH” y “FENAREUR”, al que compareció “VICMAR S.A.”, encaminado a poner término a las movilizaciones indicadas y a permitir el normal funcionamiento de los vertederos y estaciones intermedias de acopio de residuos, levantando los bloqueos.

De lo anterior se desprende, por tanto, que en las fechas indicadas y a raíz de las manifestaciones y bloqueos indicadas, las empresas recolectoras de basuras y residuos sólidos domiciliarios de la región metropolitana -entre ellas VICMAR S.A.- se vieron impedidas de prestar normalmente los servicios de recolección y de descarga de residuos.

Esta situación, ampliamente difundida en su momento por los medios de comunicación, se repitió en los distintos vertederos y centros de acopio de residuos domiciliarios de la Región Metropolitana, por lo que se trató de un hecho ajeno al control y responsabilidad de la reclamante, cuyo origen y desenlace no pudo ser razonablemente previsto y evitado por ésta.

No obstante lo anterior, en su informe la reclamada ha señalado que es un imperativo mayor de las autoridades públicas velar por el orden público y reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad sanitaria en la zona, agregando que la recopilación y disposición o descarga de basuras y demás residuos domiciliarios constituía un imperativo ineludible para el contratista, aún en las circunstancias apuntadas.

Sin embargo, el planteamiento anterior le impone a la reclamante unos deberes que superan el marco obligacional fijado en el contrato y en las Bases de licitación, pues, al no haber contado con un lugar habilitado en donde descargar los señalados residuos domiciliarios, autorizado por la autoridad sanitaria y ambiental competente, aquella se encontraba jurídica y materialmente impedida de realizar dicha recolección y disposición de residuos.

Por lo dicho, al imponer las multas reclamadas, el Municipio no ha tenido en cuenta lo dispuesto en el punto 22.4 de las BA -y con ello el principio de estricta sujeción ya referido-, que señala:

“Si durante la prestación del servicio concesionado se produjeran situaciones que implique una falta de servicio ocasionada por caso fortuito o de fuerza mayor, de acuerdo con las definiciones otorgadas por el código civil, la empresa contratista deberá dejar constancia del mismo, por escrito, en el libro de servicio. La restricción vehicular decretada por la Intendencia Región Metropolitana, no se considerará como fuerza mayor, por lo que el vehículo afectado a la restricción deberá ser reemplazado en forma inmediata por un vehículo de similares características. Tampoco se entenderá como caso fortuito de fuerza mayor la huelga de los trabajadores de la empresa, debiendo éste operar las medidas para subsanar tal paralización, quedando sujeto a las multas por el incumplimiento del servicio.”

NOVENO: Que las consideraciones anteriores llevan a concluir que el actuar de la autoridad edilicia, en relación a la aplicación de las multas ya singularizadas, no se ajustó a la ley ni a las Bases de licitación, de lo que resulta que tal conducta ha sido ilegal al no ajustarse su decisión sancionatoria

a lo dispuesto por dichas Bases, que forman parte del contrato celebrado entre las partes.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en los artículos 151 y siguientes de la Ley N° 18.695, 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880 y demás normas legales citadas, **SE ACOGE** el reclamo de ilegalidad interpuesto por Carlos Cortes Almarza, en representación de la empresa “VICMAR S.A.”, declarándose ilegal el Decreto alcaldicio N° 806, de 21 de agosto de 2020, y el Oficio N° 1698, de 16 octubre del presente año; ordenándose en consecuencia al Sr. Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Renca dejar sin efecto los referidos actos administrativos y las multas aplicadas, sin costas.

Regístrese, notifíquese y archívese, en su oportunidad.

Redacción del abogado integrante Eduardo Jequier Lehuedé.

Rol I. Corte N° 670-2020 (Contencioso Administrativo).