Santiago, siete de noviembre de dos mil veinticinco.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, con fecha 07 de febrero de 2025, [redacted] interpuso reclamación judicial, conforme al artículo 151 y siguientes de la Ley N°18.965, en contra de la Corporación Municipal de Educación, Salud, Cultura y Recreación de La Florida, representada por su secretario general, don Cristián Águila Jorquera, en atención a que dicha institución por medio de la Resolución N° C–18–25 de fecha 20 de enero de 2025, rechazó recurso de reposición presentada por la reclamante en contra de la resolución N° C–550– 24 de fecha 20 de diciembre de 2024, que aplicó una multa ascendente a $40.480.820, equivalente a 610 Unidades Tributarias Mensuales, por supuesto incumplimiento en la entrega de prótesis removibles durante los meses de agosto y septiembre de 2024. Actuación que considera ilegal y arbitraria, ya que, a su juicio, la entidad reclamada ha incurrido en vicios que vulneran principios esenciales del derecho administrativo y los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política de la República.

La reclamante expone, como antecedente, que el 2 de julio de 2024 suscribió un contrato de prestación de servicios con la Corporación Municipal para la confección de prótesis removibles. Con fecha 10 de septiembre de 2024, la Corporación le notificó una resolución por 71 trabajos con retrasos, cursándole una multa de $4.711.702. Ante dicha notificación, la empresa presentó sus descargos el 12 de septiembre de 2024, colaborando con la inspectora y aportando antecedentes que, a su parecer, redujeron los casos de retraso. Posteriormente, el 25 de noviembre de 2024, la inspectora dictó una nueva resolución, a la que la reclamante formuló descargos el 2 de diciembre de 2024. Estos descargos fueron rechazados mediante resolución de la Secretaría General de la Comudef del 20 de diciembre de 2024, aplicándose una multa de $40.480.820. Finalmente, el 21 de enero de 2025, se notificó la Resolución N° C–18–25, quedando firme la multa.

La parte reclamante fundamenta su acción en la vulneración de diversos principios del derecho administrativo.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

En primer lugar, alega la transgresión del principio non bis in ídem, puesto que se le sancionó dos veces por los mismos hechos, pero con una multa considerablemente mayor, lo que implica un proceso no resuelto sobre los mismos hechos y una afectación al derecho de propiedad.

En segundo lugar, invoca la vulneración del principio de legalidad, arguyendo que la Comudef actuó en contravención a la Constitución Política de la República (Artículo 7°) y la Ley N°18.575 (Artículo 2°), incurriendo en actos arbitrarios al modificar la sanción inicial sin resolver previamente los descargos de la primera multa, lo que también afectaría el principio de confianza legítima.

Señala que la reclamada reconoció un error interpretativo en el cálculo de la multa, lo que atribuye a negligencia y falta de servicio.

Asimismo, sostiene que la Comudef inobservó el principio de contradictoriedad al no dictar una resolución sobre los descargos presentados el 12 de septiembre de 2024 dentro del plazo legal.

En tercer lugar, denuncia la infracción al principio de fundamentación establecido en el Artículo 11 de la Ley N°19.880, manifestando que la resolución reclamada se limita a una calificación superficial sin explicar ni describir las razones de su conclusión. Argumenta que el programa carece de un mecanismo de control formal y objetivo para registrar el envío, retiro y recepción de los trabajos, lo que genera incertidumbre y somete a la empresa a una imputación y sanción basadas en presunciones, sin la posibilidad de un contrapeso objetivo. Agrega que la carga de la prueba recae en la administración.

En cuarto lugar, se refiere al principio de cooperación, indicando que, si bien la empresa colaboró activamente en el esclarecimiento de los hechos, la multa se cursó por una estimación no acreditada ni probada objetivamente. Subraya que la administración debe acreditar la intencionalidad del infractor, lo que no constaría en la especie.

En quinto lugar, alega la transgresión del principio de proporcionalidad, considerando que la multa de $40.480.820, que equivale al 15,8% del monto total del contrato ($255.714.000), es desproporcionada,

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

irracional, desmesurada e, incluso, confiscatoria. Advierte que esta sanción genera un inminente riesgo de insolvencia para la empresa, afectando gravemente a los beneficiarios del programa. Cuestiona que el término anticipado del contrato no se haya considerado en la misma resolución de la multa.

Finalmente, invoca la irreprochable conducta anterior de la empresa como una circunstancia atenuante de responsabilidad, ya que, salvo por la multa de autos, no ha sido sancionada por hechos similares y la acción cuestionada no le ha generado ningún beneficio económico.

Por estas razones, solicita que se acoja el recurso y, en su mérito, se declare la ilegalidad de la Resolución N° C – 18 – 25 de fecha 20 de enero de 2025, se anule el acto administrativo impugnado, se deje sin efecto la resolución reclamada, la multa impuesta y todas y cada una de las resoluciones que han sido dictadas en virtud del procedimiento administrativo en cuestión o, en su defecto, lo que S.S. Iltma. estime pertinente, con expresa condena en costas.

SEGUNDO: Que la Corporación Municipal de Educación, Salud, Cultura y Recreación de La Florida, evacuó el traslado conferido, solicitando el rechazo total del reclamo, con expresa condena en costas.

Precisó que el artículo 151 de la Ley N°18.695 se refiere a reclamos contra resoluciones u omisiones ilegales de la Municipalidad, dictadas por el alcalde, lo que no aplica a la Corporación Municipal de Educación, Salud, Cultura y Recreación de La Florida, al ser esta una entidad de derecho privado sin fines de lucro, que, salvo expresas excepciones, se rige por el derecho privado. Argumentó que la vinculación entre las Corporaciones Municipales y las respectivas Municipalidades se traduce únicamente en que el Alcalde es el Presidente del Directorio de la Corporación, mas no actúa dentro de esta entidad en calidad de Alcalde, lo que sería incompatible con la naturaleza jurídica de la Corporación.

Indicó que no se configuró el supuesto normativo de reclamación previa ante el Secretario General de la Corporación dentro del término de quince días, ni tampoco consta en la presentación del escrito inicial que se

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

haya acompañado la reclamación realizada al alcalde o al Secretario General.

En lo referente a los antecedentes, la recurrida informó que la multa reclamada es producto de un proceso sancionatorio contenido en las Bases de Licitación. Detalló que la Corporación Municipal, con fecha nueve de abril de dos mil veinticuatro, dictó la Resolución N° C-108-24, aprobando las Bases Generales, Especiales, Técnicas y Anexos para la licitación pública del "Servicio de laboratorio dental para confección de prótesis removibles en programas de refuerzo odontológico 2024" (ID 188-28-LQ24). El objeto del servicio es la confección de prótesis removibles para los programas de refuerzo odontológico de los habitantes de la comuna. La reclamante, [redacted] se adjudicó la licitación (Resolución N°198-24, de diez de junio de dos mil 2024) y se suscribió el contrato de prestación de servicios N°103-24 (de dos de julio de dos mil veinticuatro), aprobado por Resolución N°245-24 de igual fecha. Durante la vigencia del servicio, se designó a doña Isidora Valdivieso como Inspectora Técnico del Servicio. La recurrida sostuvo que el reclamante, al adjudicarse y firmar el contrato, estaba o debió estar en conocimiento del proceso sancionatorio. Informó que en agosto de dos mil veinticuatro, la Inspectora recibió correos electrónicos de odontólogos reportando incumplimientos (retrasos en la entrega de trabajos). Con fecha diez de septiembre de dos mil veinticuatro, la Inspectora notificó al proveedor setenta y un trabajos con retrasos y una multa de $4.711.702. El proveedor presentó descargos, indicando que los trabajos con retraso serían cuarenta y ocho casos. Posteriormente, la Dirección Jurídica de la Corporación revisó la aplicación de la multa, determinando un error de cálculo (no se consideraron los días de retraso) y recalificó treinta y ocho trabajos con retrasos variables en días, resultando en una multa de seiscientos diez UTM, equivalente a $40.480.820. Con fecha veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro, la Inspectora notificó nuevamente el cálculo de la multa para no perjudicar a la reclamante y otorgarle el debido proceso para presentar sus descargos. Una vez presentados estos, con fecha dos de diciembre de 2024, la COMUDEF dictó la Resolución N° C-550-24, de veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, rechazando íntegramente los descargos y aplicando la

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

multa de seiscientos diez UTM. Finalmente, con fecha veinte de enero de 2024, mediante Resolución N°18-25, se rechazó el recurso de reposición y se confirmó la multa.

Respecto al marco normativo, la recurrida citó el artículo 10° de la Ley N°19.886 y los puntos 14.4 de las Bases Generales y 8 de las Bases Especiales de la Licitación, que establecen que las multas por incumplimiento de contrato serán las señaladas en las bases especiales, en concordancia con la magnitud, complejidad y monto del servicio, y que para el caso concreto se aplicó el literal d), de "5 UTM, por evento, por día hábil de atraso". También se refirió al punto 14.5, "Procedimiento para aplicación de multas y otras medidas", que detalla la notificación de cargos, el plazo de cinco días hábiles para descargos ante la Secretaría General, la resolución de esta última con informes de la Dirección Jurídica y la Unidad Técnica, y los recursos procedentes (reposición, revisión y aclaración regulados en los artículos 59 a 62 de la Ley N°19.880), así como la ejecutoria de la multa y el límite del quince por ciento del monto total del contrato.

En cuanto a la contestación de las alegaciones de la reclamante, la recurrida desestimó la transgresión al principio de legalidad, afirmando que el reclamante, al presentar su oferta, aceptó las bases y que la doble notificación fue una corrección de un error de cómputo, no un doble procedimiento.

Respecto al principio non bis in ídem, sostuvo que no existió una doble sanción, sino una rectificación del cálculo inicial de la multa para resguardar el debido proceso, siendo la resolución del Secretario General el acto administrativo que aplica la multa, no la notificación preliminar de la Inspectora.

Negó la vulneración al derecho de propiedad, explicando que el monto de la multa se incrementó al considerar los días hábiles de retraso por cada trabajo, según las bases.

En relación al principio de fundamentación, señaló que la cláusula 2.4 del contrato y las bases generales obligaban al prestador a enviar un informe

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

mensual de avance de trabajo, y que la Resolución N°550-24 tuvo en cuenta los correos electrónicos de los odontólogos y las "incidencias del laboratorio" reportadas por la propia reclamante, información a la que se puede acceder bajo la Ley N°20.285.

Sobre el principio de cooperación, argumentó que el cotejo de datos para presentar descargos es un acto de defensa, no de cooperación, y que la naturaleza del programa de salud bucal, financiado con fondos externos, hace imperativa la aplicación de la multa por principios de eficiencia y eficacia.

En cuanto al principio de proporcionalidad, afirmó que la multa está tipificada en las bases de licitación y que el monto resulta de la suma de múltiples incumplimientos y días de retraso, siendo proporcional y conocida por el reclamante al momento de contratar.

Finalmente, respecto a la irreprochable conducta anterior, indicó que las bases de licitación no contemplan causales atenuantes, por lo que considerarla iría en contra del principio de estricta sujeción a las bases y podría generar observaciones de la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, la recurrida indicó que la afectación al cumplimiento del programa fue grave, perjudicando a la Corporación Municipal (obligación de devolver fondos) y a los beneficiarios (retrasos en tratamientos, frustración de expectativas). Finalmente, alegó mala fe del prestador, señalando que, a sabiendas de la instrucción de retener pagos tras la confirmación de la multa, la reclamante había cedido facturas a factoring con fechas dos y ocho de enero de dos mil veinticinco, contraviniendo el numeral 15.3 de las Bases Generales y el artículo 75 del Reglamento de la Ley N°19.886, que establecen que la Corporación solo cumplirá contratos de factoring si se le notifica oportunamente y no existen obligaciones o multas pendientes.

En mérito de lo expuesto, la parte recurrida solicitó que se rechace en su totalidad el reclamo de ilegalidad.

TERCERO: Que, evacuando informe la Fiscal Judicial señora Javiera González Sepúlveda consideró que, si bien una Corporación

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

Municipal que cumple objetivos del municipio y es dirigida por el Alcalde está sujeta a este tipo de reclamos, concurre con la reclamada en la inadmisibilidad o improcedencia de la acción, debido a la falta de interposición previa en sede administrativa de la ilegalidad y el subsecuente rechazo o silencio negativo del Alcalde, requisitos establecidos en el artículo 151 de la Ley N°18.695. En subsidio, en el evento de que la Corte estimara admisible el reclamo, la Fiscalía Judicial opina que no se han producido las pretendidas ilegalidades, ya que no hubo doble sanción, sino un recálculo correcto del monto con conocimiento y defensa de la reclamante, lo que preservó el principio de legalidad y debido proceso. Asimismo, la cuantía de la sanción se ajusta a lo convenido y aceptado en las bases de licitación, las resoluciones se encuentran fundadas, y la reclamante participó en todas las etapas, reiterando el perjuicio ocasionado a los usuarios del servicio. Por todo lo anterior, la Fiscalía Judicial es de opinión de rechazar el presente reclamo de ilegalidad.

CUARTO: Que, conforme lo dispone la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, son susceptibles de reclamación por ilegalidad, los actos u omisiones del alcalde y de otros funcionarios municipales; debiendo señalarse por el reclamante, con precisión, el acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida, la forma en que se ha producido la infracción, y por último, cuando ello fuere procedente, deben indicarse las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican. En el caso de autos se acciona en base a lo que dispone el artículo 151 letra d) de la referida ley.

QUINTO: Que, como primera cuestión, se debe indicar que el recurso que se analiza ha sido interpuesto en contra de la Corporación Municipal de Educación, Salud, Cultura y Recreación de La Florida, quien alega su improcedencia, toda vez que la norma del referido artículo 151 se refiere a reclamos contra resoluciones u omisiones ilegales de la Municipalidad, dictadas por el alcalde, por lo que no aplica a la Corporación Municipal al ser ésta una entidad de derecho privado sin fines de lucro.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

Sobre el particular, huelga decir que según lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 18.695, se permite a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, además de otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones y, por último, constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.

En este escenario, fue que se constituyó la corporación de derecho privado, denominada Corporación Municipal de Educación Salud, Cultura y Recreación, cuyo objetivo es administrar y operar servicios en las áreas de educación, salud, cultura, recreación y atención de menores que haya tomado a su cargo la Municipalidad de La Florida, según consta de los estatutos acompañados a estos antecedentes, donde, además, se indica que dicha Corporación se domicilia en las dependencias de la Municipalidad. Asimismo, consta que el Alcalde es el presidente del directorio que la representa judicial o extrajudicialmente.

Así las cosas, y compartiendo lo informado por la señora Fiscal Judicial, tratándose de una entidad que cumple parte de los objetivos del municipio y es dirigida por el alcalde o por quien éste designe, las acciones u omisiones ilegales en las que incurra son susceptibles del reclamo de que se trata, por lo que debe ser desestimada la alegación efectuada por la reclamada a ese respecto.

SEXTO: Que, asentado lo anterior, conviene precisar que para ejercer la acción prevista en el artículo 151 de la Ley 18.695, resulta procedente cumplir con una serie de requisitos que habilitan al reclamante a cuestionar la legalidad de algún acto administrativo, indicando dicha norma la forma en que se pueden impugnar, esto es, para ejercer un reclamo de ilegalidad, mediante el cual, cualquier particular, puede reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna, dentro

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

del plazo de treinta días contado desde la fecha de publicación del acto respectivo o desde el requerimiento de las omisiones.

También puede ser interpuesto por cualquier particular que se sienta perjudicado por una resolución u omisión que estime ilegal, dentro del mismo plazo, pero, en este caso, contado desde la fecha de notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento de las omisiones.

SÉPTIMO: Que, de acuerdo a lo anterior, el reclamo o acción de ilegalidad contemplado en el artículo 151 de la Ley N°18.695, es una acción contenciosa administrativa especial consagrada por nuestro legislador, con el objeto de controlar la legalidad de la actuación de los funcionarios municipales, razón por la que se concede para impugnar actos administrativos u omisiones en las que aquellos incurran, que pueden agraviar a un ciudadano particular o afectar los intereses generales de la comuna, siendo relevante precisar que el principal fin de esta acción es tutelar los derechos e intereses legítimos de aquellos.

Lo anterior es trascendente, toda vez que determina que, al deducirse la acción, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 151 de la Ley N°18.695, el sentenciador debe realizar necesariamente un análisis respecto de si en la especie concurre la ilegalidad denunciada.

OCTAVO: Que, así las cosas, la acción prevista en la norma citada, requiere como requisito de procesabilidad en sede jurisdiccional, que se haya presentado un reclamo de ilegalidad en sede administrativa ante el alcalde, lo que en la especie no ha acontecido ni tampoco el posterior rechazo o silencio negativo por parte del alcalde, por lo que no resulta factible entender por satisfecho el estándar contenido en el precepto antes aludido.

NOVENO: Que, en ese entendido, los fundamentos en que se sustenta el arbitrio del reclamante no tienen base fáctica y por ende, resulta imposible calificarlo de ilegal, por lo que sólo cabe concluir que la resolución impugnada fue dictada por organismo competente, en ejercicio de sus facultades legales, encontrándose además debidamente fundada,

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

descartándose en consecuencia, la existencia de ilegalidad en su emisión, argumentos que conducen necesariamente al rechazo del reclamo en estudio.

DÉCIMO: Que, consecuencialmente a lo razonado, esta Corte concuerda con el dictamen de la Señora Fiscal Judicial, en cuanto estima que la materia del arbitrio no es posible de él.

Por estas consideraciones, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 letra d) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, **SE RECHAZA** el reclamo de ilegalidad deducido por [redacted], en contra de la Corporación Municipal de Educación, Salud, Cultura y Recreación de La Florida.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Redacción del Ministro Interino Sr. Toledo.

Rol N°88-2025 Contencioso Administrativo.

No firma el Ministro (S) señor Durán, por haber terminado su suplencia, sin perjuicio de haber concurrido a la vista y acuerdo de la causa.

Pronunciada por la Tercera Sala de esta Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro (S) señor Enrique Durán Branchi, conformada por el Ministro (I) señor Pablo Toledo González y la Abogada Integrante señora Catalina Infante Correa.

Pablo Andrés Toledo González
Ministro(S)
Corte de Apelaciones
Siete de noviembre de dos mil veinticinco
10:54 UTC-3

Catalina CYNTHIA INFANTE CORREA
Abogado
Corte de Apelaciones
Siete de noviembre de dos mil veinticinco
12:40 UTC-3

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: XBELBXEYLFG

Pronunciado por la Tercera Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Suplente Pablo Andres Toledo G. y Abogada Integrante Catalina Infante C. Santiago, siete de noviembre de dos mil veinticinco.

En Santiago, a siete de noviembre de dos mil veinticinco, 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

Código: XBELBXEYLFG