

Santiago, jueves quince de enero de dos mil veintiséis.

VISTOS:

A fojas 1 y siguientes comparece el abogado **MARIANO GUAJARDO PADILLA**, en representación de ECOVERDE S.A., RUT 76.366.980-7, y URBANCLEAN SpA, RUT 76.180.153-8, quienes ofertaron en conjunto como Unión Temporal de Proveedores, todos domiciliados para estos efectos en El Juncal N°500, comuna de Quilicura, deducen acción de impugnación en contra de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PADRE HURTADO, RUT N°69.261.400-3**, por sus actuaciones ilegales y arbitrarias cometidas en la ejecución del contrato celebrado en virtud del llamado a Licitación Pública ID 3824-14-LR24, denominado “*SERVICIO DE ASEO GUARDIA Y PORTERÍA MUNICIPAL DE PADRE HURTADO*”, materializada y puesta a firme por Decreto Alcaldicio N°95, de 24 de enero de 2025 y notificado el día lunes 27 de enero de 2025, mediante el cual se rechazó el recurso de reposición y confirmó la aplicación de una multa a la actora por un total de 720 UTM.

Señala la actora, que con fecha 25 de abril de 2024 la I. Municipalidad de Padre Hurtado publicó en el portal de Mercado Público el llamado a licitación ID 3824-14-LR24 “*SERVICIO DE ASEO GUARDIA Y PORTERÍA MUNICIPAL DE PADRE HURTADO*”, aprobado por el Decreto Alcaldicio N°828 de 19 de abril de 2024, para proveerse de los servicios de aseo, guardia y portería en las distintas dependencias municipales.

De este llamado a licitación pública resultó adjudicada la actora UTP URBANCLEAN SPA – ECOVERDE S.A., por medio del Decreto Alcaldicio N°1340 de fecha 25 de junio de 2024. El contrato para proveerse del servicio de guardias fue suscrito entre la I. Municipalidad de Padre Hurtado y UTP URBANCLEAN SPA – ECOVERDE S.A. con fecha 5 de julio de 2024, con una vigencia de 24 meses.

Luego, con fecha 7 de octubre de 2024, en el marco de fiscalización del servicio de seguridad, por Oficio N°02/2024, don Juan Farías Ortega, Inspector Técnico del Servicio, notificó a la demandante de la imposición de una multa de 720 UTM, fundándose en la causal establecida en las bases de licitación que señala: “*Por el no cumplimiento de lo establecido en las bases de licitación o especificaciones técnicas*”.

Agrega que, el incumplimiento en concreto sería: “*No cumple con Directiva de Funcionamiento para la implementación de servicios de seguridad privada de recursos humanos desde el 10 de julio al 07 de octubre de 2024, (90*

días de incumplimiento)”, refiriendo que el cálculo de la multa sería 8 UTM por evento, multiplicado por 90, lo que da un total de 720 UTM.

Con fecha 10 de octubre de 2024, la actora presentó sus descargos, los que fueron rechazados a través de la dictación del Decreto Alcaldicio N°2547 de 18 de noviembre de 2024, por el cual el Alcalde hace suyas las conclusiones de la Comisión de Resolución de Apelación de Multas.

Posteriormente, agrega que, con fecha 27 de noviembre de 2024, la actora presentó un recurso administrativo de reposición ante el alcalde de la I. Municipalidad de Padre Hurtado, el cual fue rechazado con fecha 27 de enero de 2025.

Como primera alegación, señala la actora que la causal invocada por el municipio para imponer la multa se trata de una causal de carácter genérico que no se viene con los deberes de precisión que debería tener la regulación de incumplimientos del contrato y sus respectivas consecuencias.

Agrega que, la causal invocada sería en los hechos un tipo abierto que no hace referencia a ninguna situación en concreto, faltando al deber de precisar y describir las conductas del contratista que ameritarán la imposición de una sanción, sea esta una multa, u otra consecuencia ante su incumplimiento.

Señala, además, que en el caso de marras no ha sostenido que sobre el contratista no pesa la obligación reglamentaria de tener directiva de funcionamiento, lo que se ha sostenido es que el contrato no habilita al municipio a multar por dicha razón, estableciendo otras causales de multa, no pudiendo en virtud de una estipulación genérica multas por una conducta que no ha sido descrita.

Al respecto indica, que el punto 16.12.1 de las Bases Administrativas establece un catálogo, que contiene una tabla con una serie de conductas sujetas a multa, sin embargo, ninguna de ellas describe “no contar con directiva de funcionamiento” como una hipótesis sujeta a multa. Si dicha descripción no se encuentra en este catálogo de conductas, no existe habilitación para aplicar multa alguna por aquella razón, no obstante, el municipio concluya que existe un incumplimiento.

Por otro lado, como segunda alegación, señala que las Municipalidades carecen de competencia para fiscalizar cumplimiento de normativa de seguridad privada.

En este orden de ideas, señala que el Decreto Ley N°3607, establece que es Carabineros de Chile la entidad autorizada para fiscalizar directamente, y la delegación presidencial -sucesora legal de las intendencias-, quien formula el

requerimiento ante Juzgado de Policía Local competente, quien será la única autoridad habilitada normativamente para imponer sanciones respecto a contravenciones a las normas de seguridad privada.

Agrega el demandante que, no corresponde que el funcionario municipal se arrogue competencias que el legislador ha entregado a otras autoridades, encontrándonos ante un atropello al principio de juridicidad consagrado en el artículo 7° de la Constitución Política de la República.

Finalmente, como tercera alegación, señala que el monto de multa convierte esta sanción en un manifiesto injusto en razón de su desproporcionalidad.

Señala que, se trata de un servicio que ha sido efectivamente prestado, del cual la actora merece una legítima contraprestación que es el pago del precio. Sin embargo, al sancionarle con casi \$48.000.000, es prácticamente despojarla del precio mensual del contrato, lo que implicaría en los hechos no contar siquiera con los montos que resultan necesarios para solventar los costos del servicio.

Agrega que, la normativa que rige esta actividad económica permite la absolución del incumplidor de corregir la infracción. Es así, como el artículo 8° del Decreto Ley N°3607, en su inciso 3° establece: *“Si durante el transcurso del proceso el denunciado acreditar haber dado cumplimiento, en cualquier tiempo, al hecho cuya omisión constituye la infracción que motivó la denuncia, el juez podrá dictar sentencia absolutoria”*, norma que consagraría la aplicación del principio de incentivo al cumplimiento o conversación regulatoria.

Por todo lo anterior, solicita se declare la ilegalidad y arbitrariedad de las actuaciones impugnadas; se declare la nulidad del Decreto Alcaldicio N°95/2025 y de las actuaciones que confirma, declarando la ilegalidad de la multa impugnada, ordenando la misma sea dejada sin efecto y se restituya la multa pagada. En subsidio, solicita se dispongan de las medidas que se estimen necesarias para restablecer el imperio del Derecho. Todo con costas en caso de oposición.

A fojas 208 y siguientes, comparece el abogado **JORGE CRISTIAN ROA KRUGER**, en representación de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PADRE HURTADO**, quien informa lo siguiente:

Producto del curso natural de la ejecución de un contrato, el inspector técnico del servicio realizó una revisión de antecedentes, encontrándose con el hecho que la empresa adjudicada no cumpliría con tener la Directiva de

Funcionamiento para la implementación de los servicios de seguridad privada desde el inicio del contrato, esto es a partir del 10 de julio de 2024.

Posteriormente, agrega que se procedió a cursar la multa respectiva aplicable al caso, con fecha 7 de octubre de 2024, la que se encuentra tipificada en el punto 16.12.1 N°1 de las Bases Administrativas Generales, en las que se señala una multa de 8 UTM por cada día corrido de atraso por el no cumplimiento de lo establecido en las bases de licitación o especificaciones técnica, en concordancia con lo solicitado en el punto 3.4 de las Bases Administrativas Generales la entidad oferente deberá considerar en ella todos los casos que implique el cumplimiento total del contrato, sea causado directa o indirectamente o a causa de él, debiendo esta considerar, todos los gastos del servicio, mano de obra, materiales, equipos, transportes, derechos, impuestos, permisos exigidos por los distintos servicios, costos de garantías y, en general todo lo necesario para ejecutar el servicio en forma completa y correcta, de acuerdo a las especificaciones técnicas del servicio.

Agrega que, no es eximente del cumplimiento de la normativa el no estar escrito textualmente en las bases de licitación, ya que, el punto 16.3 de las Bases Administrativas, que en lo que importa, dice que la propuesta se regirá por las bases administrativas, especificaciones técnicas y demás documentos relacionados y por las normas legales, reglamentarias y técnicas vigentes a la fecha de su apertura cuando le sean aplicables.

Por lo tanto, el servicio prestado debe ser ejecutado según los términos de referencia y las bases de licitación que fueron debidamente publicadas y conocidas por los oferentes, es del caso que su empresa fue la adjudicada, ya que cumplía con los requerimientos y con la experiencia solicitada; por lo tanto, sería de Perogrullo pedir específicamente la directiva de funcionamiento, ya que como empresa de seguridad debería saber que es un requisito esencial para prestar un servicio de seguridad de esta envergadura.

Respecto a la proporcionalidad de la multa, señala que existe la obligación legal de presentar la directiva de funcionamiento con 15 días hábiles anteriores a la fecha de inicio del servicio, siendo la fecha para poder haberla presentado el día 25 de junio de 2024, fecha en la que fue adjudicado el servicio, y luego tuvo una segunda oportunidad para presentarlo, ya teniendo la certeza de que existía un contrato vigente con la Municipalidad, en la fecha 10 de julio del 2024.

Agrega que, es una irresponsabilidad no haber iniciado en tiempo y forma el trámite de la directiva de funcionamiento, ya que consta que su presentación recién fue presentada el 6 de septiembre del 2024, con rechazo de fecha 08 de

septiembre de 2024, no habiendo presentado un antecedente donde conste una nueva solicitud de directiva de funcionamiento.

Por todo lo anterior, el demandado solicita rechazar la presente acción de impugnación en todas sus partes, con condena en costas.

A fojas 387, se encuentra agregada el acta de audiencia de conciliación en donde se tuvo por frustrada la conciliación para todos los efectos legales.

A fojas 388, se recibió la causa a prueba fijándose como hecho sustancial, pertinente y controvertido, el siguiente:

“Si la multa aplicada por la entidad licitante demandada –Ilustre Municipalidad de Padre Hurtado–, se ajustó a lo dispuesto en el título 16.12 denominado “De las multas, apelaciones y sanciones para los efectos de esta licitación”, de las Bases Administrativas de la licitación materia de autos”.

A fojas 627, se tuvo por reiterados por la parte demandada los documentos referidos y acompañados en su informe de fojas 208 y siguientes. Asimismo, se tuvo por reiterados por la parte demandante los documentos referidos y acompañados en su demanda de fojas 1 y siguientes, y por acompañados nuevos antecedentes.

A fojas 639, se certificó el término probatorio vencido.

A fojas 640, se citó a las partes a oír sentencia.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, como se expresó en la parte expositiva a fojas 1 y siguientes comparece debidamente representada la Unión Temporal de Proveedores, integrada por las empresas de ECOVERDE S.A. y URBANCLEAN SpA, quienes deducen acción de impugnación en contra de la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PADRE HURTADO, con motivo de la licitación pública denominada “SERVICIO DE ASEO GUARDIA Y PORTERÍA MUNICIPAL DE PADRE HURTADO” ID 3824-14-LR24, solicitando se declare ilegal y arbitrario el Decreto Alcaldicio N°95, de fecha 24 de enero de 2025, mediante el cual el municipio rechazó el recurso de reposición de fecha 27 de noviembre de 2024, que impuso una multa a su representada por un total de 720 Unidades Tributarias Mensuales, se deje esta multa sin efecto y se restituya a su representada la suma pagada y en subsidio, se dispongan las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho, con costas para el caso de existir oposición.

Fundamenta su acción de impugnación en primer lugar, señalando que la multa aplicada motivada en que: “no cumple con la directiva de funcionamiento para la implementación de servicios de seguridad privada de recursos humanos desde el 10 de julio al 07 de octubre de 2024 (90 días de incumplimiento)”, no corresponde a ninguna descripción de un incumplimiento específico señalado en las bases de licitación o el contrato que se encuentre sancionado con multa y siendo la aplicación de éstas materia de derecho estricto, no puede sancionarse con multa si la conducta no está descrita en el catálogo de multas establecidas en las bases o en contrato respectivo, como ocurre en la especie. En segundo lugar, fundamenta su impugnación señalando que las municipalidades carecen de competencia para fiscalizar el cumplimiento de la normativa de seguridad, cuestión que compete a Carabineros de Chile, así como la formulación de la denuncia ante el Juzgado de Policía Local, pero en ningún caso corresponde a un particular aplicar una multa por un eventual incumplimiento de la normativa de seguridad privada. En tercer lugar, fundamenta su acción de impugnación, en la falta de proporcionalidad de la multa aplicada ya que se trata de una multa de casi 48 millones de pesos por un incumplimiento que no ha tenido efectos en la prestación efectiva del servicio, agregando que su representada obtuvo la aprobación de la Directiva de Funcionamiento, elemento que la normativa considera incluso como una causal de absolución de la multa por este motivo.

Señala jurisprudencia y doctrina en apoyo a su acción de impugnación y concluye su demanda solicitando se declare la ilegalidad y arbitrariedad del Decreto Alcaldicio N°95 de 2024, que rechazó su reposición e impuso la multa de 720 UTM, que deje sin efecto y se restituya la multa pagada y en subsidio, que el tribunal disponga las medidas que estime pertinentes para restablecer el imperio del derecho, petición de condena en costas en el evento de existir oposición.

SEGUNDO: Que, a fojas 208 comparece debidamente representada la Ilustre Municipalidad de Padre Hurtado y emite su informe, solicitando el rechazo de la demanda en todas sus partes, con costas, en atención a los antecedentes de hecho y de derecho que pasa a exponer.

En primer lugar, en un capítulo que titula como Los Hechos, hace una relación de los principales hitos del proceso licitatorio, citando el llamado a licitación, las preguntas y respuestas que se formularon durante este proceso, el Decreto Alcaldicio que adjudicó la licitación a la UTP demandante de autos y el contrato que suscribieron ambas partes.

Respecto de las impugnaciones formuladas por la actora, señala que producto del curso natural de la ejecución de un contrato, el inspector técnico del servicio realiza una revisión de antecedentes, encontrándose con el hecho

de que la empresa de la actora no cumple con tener la directiva de funcionamiento para la implementación de los servicios de seguridad privada desde el inicio del contrato el día 10 de julio de 2024, por lo que conforme a las disposiciones de las bases de licitación procedió a curso a la multa correspondiente. Agrega que el fundamento de ésta se encuentra establecida en las bases de licitación en punto 16.12.1 N°1 en relación con el punto N°3.4 que se exige que la entidad oferente deberá considerar todos los casos que implique el cumplimiento total del contrato, sea causado directa o indirectamente o a causa de él, debiendo ésta considerar todos los gastos del servicio, mano de obra, materiales, equipos, impuestos, **permisos exigidos por los distintos servicios**, costos de garantía y en general todo lo necesario para ejecutar el servicio en forma completa y correcta de acuerdo a las especificaciones técnicas, agregando que el punto 16.3 de las bases administrativas, que indica que la propuesta se regirá además, por la normas legales, reglamentarias y técnicas vigentes a la fecha de la apertura cuando le sean aplicables, constituirán las reglas propias de esta propuesta, además de las preguntas y respuestas entregadas durante el proceso de licitación.

Concluye su informe, señalando que el Decreto N°261 que aprueba el manual operativo en materias de seguridad privada es relevante en la forma que se debe ejecutar el servicio de seguridad privada y la supuesta falta de proporcionalidad de la multa aplicada se debe a las disposiciones establecidas en las bases y el tiempo que demoró el demandante en dar cumplimiento a su obligación de tener una directiva de funcionamiento para dar cumplimiento al contrato, por lo que solicita rechazar en todas sus partes la acción de impugnación materia de estos autos, con costas.

TERCERO: Que, de la lectura de la demanda de impugnación de la actora y del informe emitido por la Ilustre Municipalidad de Padre Hurtado, se desprende que el objeto de la controversia es determinar, si la aplicación de la multa y el monto de ésta, dispuesta por el Decreto Alcaldicio N°95 de fecha 24 de enero de 2025, se ajustó a las disposiciones de las bases de licitación, al contrato y a la normativa vigente sobre la materia y si las respuestas fueron positivas, habría que rechazar la demanda y en el evento de ser negativas habría que acoger la demanda y eventualmente, disponer medidas para restablecer el imperio del derecho.

CUARTO Que, para resolver la controversia, corresponde en primer término recurrir a lo que señalan las Bases de la licitación de la propuesta que se encuentran agregadas a fojas 95, que en el punto 1 denominado Objeto de la Presente Licitación, indica que las presentes bases están destinadas a regular el proceso de licitación y posterior contrato del “Servicio de Aseo y Portería para

la Municipalidad de Padre Hurtado”, la que será adjudicada a un solo proponente, por un período de 24 meses.

El punto 4.1 titulado Participantes, señala que podrán participar en la licitación las personas naturales, jurídicas y Unión Temporal de Proveedores cuyos giros estén relacionados con el objeto de la presente licitación, que tengan interés y que cumplan con los requisitos legales y técnicos establecidos en las presentes bases.

El punto 4.3 indica que, por el hecho de participar en el presente proceso de licitación, se entiende que los interesados conocen y aceptan las condiciones de las presentes bases.

El punto 5.1 denominado Especificaciones Técnicas, señala que los oferentes deberán incorporar en sus ofertas los requerimientos contemplados en las Especificaciones Técnicas.

El punto 7.1 denominado Consultas, Respuestas y Aclaraciones, señala que éstas serán contestadas por las instancias técnicas de la municipalidad, siendo la Secretaria Comunal de Planificación la responsable de recabar la información consultada y efectuar las aclaraciones en el portal dentro de los plazos señalados. Agrega que tanto las consultas como sus respuestas y las eventuales aclaraciones se decretarán y se entenderán incorporadas a las bases, en todo aquello que las complemente o rectifique.

El punto 8.3 titulado Anexos Técnicos, en la letra c) denominada Propuesta Técnica del Oferente, señala que en este documento se deberán incluir todos los detalles y descripciones del servicio propuesto conforme a lo solicitado en las Especificaciones Técnicas.

QUINTO: Que, el punto 16.12 titulado De las Multas, apelaciones y sanciones para los efectos de esta licitación, en el punto 16.12.1 denominado Causales de multa en la letra A) Ejecución del Servicio, contiene un listado que describe 13 conductas que constituyen causales para la aplicación de multas y el monto de cada una de ellas y en lo que interesa a esta sentencia, ya que es la causal invocada para la aplicación de la multa materia de estos autos, en el número 1 del punto señala “Por el no cumplimiento de lo establecido en las bases de licitación o especificaciones técnicas. Se aplicará una multa por cada día corrido de atraso de 8 U.T.M.”

En la letra B) bajo la denominación de Multas Generales, se señalan otra serie de 6 conductas que ameritan la aplicación de las multas por los montos que en cada caso se indican.

En la letra C) de esta misma disposición, con el título de Multas sobre Factoring, se describen tres tipos de conductas que ameritan imponer multas y el monto de ellas.

SEXTO: Que, en el punto 16.12.2 titulado Procedimiento de aplicación de multas, que como su nombre lo indica, señala que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 79 ter del Decreto 250 de 2004, Reglamento de la Ley N°19.886, aplicable a este caso, el inspector municipal a cargo del contrato ITS, cuando se verifiquen hechos que de acuerdo a lo establecido en las presentes bases y especificaciones técnicas, sean constitutivos de multas, notificará esta circunstancia al contratista, indicando en forma precisa los hechos que se le imputan, con copia a la comisión de multas y el contratista dispone de un plazo de tres días para formular descargos. Agrega que la multa será aplicada mediante resolución fundada de la comisión y el Alcalde mediante Decreto Alcaldicio fundado se pronunciarán sobre los recursos interpuestos por parte del contratista.

SÉPTIMO: Que, de la lectura y análisis de las disposiciones de las Bases de licitación, queda en evidencia en primer lugar; que nos encontramos ante una licitación pública reglada y, en consecuencia, sometida además de las disposiciones de las Bases de licitación a la normativa general que rige los procedimientos de licitación pública, contenidas entre otras disposiciones, en la Ley N°19.886 y su Reglamento. En segundo lugar; que el objetivo de la licitación es la contratación del Servicio de Aseo y Portería para la Municipalidad de Padre Hurtado, por un período de 24 meses. En tercer lugar, que podrán participar en la licitación las personas naturales, jurídicas y Unión Temporal de Proveedores cuyos giros estén relacionados con el objeto de la presente licitación. En cuarto lugar, se deja constancia que por el hecho de participar en el presente proceso de licitación, se entiende que los interesados conocen y aceptan las condiciones de las presentes bases. En quinto lugar, se señala que los oferentes deberán incorporar en sus ofertas todos los requerimientos contemplados en las Especificaciones Técnicas. En sexto lugar, se establecen expresamente en las bases de licitación un catálogo que describe las causales que habilitan para la aplicación de multas y el monto de éstas. En séptimo lugar, se establece el procedimiento para imponer las multas y la forma para impugnarla.

OCTAVO: Que, por su parte, atendido de que la causal invocada para la aplicación de la multa se encuentra referida a que la UTP adjudicada “no cumple con la Directiva de Funcionamiento para la implementación de servicios de seguridad, por un periodo de 90 días,” resulta necesario tener presente las normas que regulan esta materia que se encuentran contenidas en diversos tipos

de disposiciones, como son el Decreto Ley N°3607 que Establece normas sobre Funcionamiento de Vigilantes Privados, que en el Artículo 5° bis que señala, que las personas naturales o jurídicas que realicen o tengan por objeto desarrollar labores de asesoría o de prestación de servicios en materias inherentes a seguridad, o de capacitación de vigilantes privados, deberán contar con la autorización previa de la Prefectura de Carabineros.

El Decreto Supremo N°93 de 1985 que regula la disposición del 5° bis del Decreto Ley N°3.607, de 1981, en su artículo 15 dispone que las personas naturales que desarrollen las labores señaladas en el artículo anterior podrán ser contratadas directamente por los particulares interesados en contar con sus servicios, o a través de aquellas empresas indicadas en el inciso 2do. del artículo 3°. El contrato deberá ser puesto en conocimiento de la Prefectura de Carabineros respectiva, para los fines de fiscalización que procedan.

Agrega que los servicios que desarrollen estas personas, sea en calidad de guardias de seguridad, porteros, nocheros, rondines u otros similares, deberán comunicarse las Prefecturas de Carabineros especificándose en una directiva de funcionamiento, el lugar donde se realizarán, misión que se cumplirá, etc., documento que podrá ser aprobado, modificado o rechazado por la autoridad fiscalizadora. En los dos últimos casos, la directiva deberá ser modificada por él o los interesados en la prestación del servicio.

Por su parte el Decreto N°261 de 2020 que Aprueba Manual Operativo de empresas de seguridad, define a la Empresa de seguridad privada como aquella que, expresamente autorizada por la autoridad competente, disponiendo de medios materiales y humanos, tiene por objeto suministrar servicios destinados a la protección de personas y bienes, incluyéndose aquellas personas naturales o jurídicas que realicen o tengan por objeto desarrollar labores de asesoría o prestación de servicios en materias inherentes a seguridad en los términos del Decreto N°93, de 1985, del Ministerio de Defensa Nacional.

4) Directiva de funcionamiento: Concepto y aspectos mínimos que deben considerarse y contener.

Es el instrumento que elaboran las personas naturales o jurídicas, que presten o requieran servicios de seguridad privada, basado en los recursos humanos que prestan servicios de seguridad privada, a saber, guardias de seguridad, nocheros, porteros, rondines u otros de similar carácter, para la protección de una determinada instalación, requiriendo la correspondiente aprobación de la autoridad fiscalizadora respectiva conforme con la norma legal vigente.

La confección de la directiva de funcionamiento deberá contemplar un apartado referido al análisis del entorno, cuya finalidad será describir las debilidades y amenazas del lugar donde se instalará el servicio, asimismo, detallará las medidas de seguridad que se implementarán, vale decir, medios humanos y tecnológicos necesarios para neutralizar el accionar delictual e individualizará a la persona a cargo de la supervisión, describiendo su responsabilidad.

Presentada la Directiva de funcionamiento, la autoridad fiscalizadora podrá, mediante resolución fundada, aprobarla, modificarla o rechazarla. Las directivas de funcionamiento tendrán el carácter de secreto.

NOVENO: Que, de la lectura y análisis de las disposiciones legales y reglamentarias señaladas precedentemente se desprende en primer lugar, que la prestación de servicios de vigilantes privados se encuentra regulado en una serie de disposiciones de carácter legal y reglamentarias. En segundo lugar, que las personas naturales y/o jurídicas que presten dichos servicios, se encuentran sujetas al control de Carabineros de Chile. En tercer lugar, que dicho control se ejerce, entre otras medidas, mediante la aprobación de las Directivas de Funcionamiento cuya finalidad es describir las debilidades y amenazas del lugar donde se instalará el servicio, asimismo, detallará las medidas de seguridad que se implementarán, vale decir, los medios humanos y tecnológicos necesarios para neutralizar el accionar delictual e individualizará a la persona a cargo de la supervisión, describiendo su responsabilidad. En cuarto lugar, que estas Directivas tiene una vigencia temporal y deben ser renovadas, es decir, tienen una vigencia temporal.

DÉCIMO: Que, por su parte el artículo 6 de la Ley N°19.886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, que como se indicó rige el procedimiento licitatorio materia de estos autos, nos señala que las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros; el artículo 9, señala que el órgano contratante declarará inadmisibles las ofertas cuando estas no cumplieren los requisitos establecidos en las bases y el artículo 10, señala que los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que la regulen.

DÉCIMO PRIMERO: Que, por su parte, el artículo 79 ter del Decreto de Hacienda N°250 de 2004 que contiene el Reglamento de la Ley N°19.886, aplicable al caso de autos, establece que: “En caso de incumplimiento por parte de los proveedores de una o más obligaciones establecidas en las bases y en el

contrato, la Entidad podrá aplicar multas, cobrar la garantía de fiel cumplimiento, terminar anticipadamente el contrato o adoptar otras medidas que se determinen, **las que deberán encontrarse previamente establecidas en las bases y en el contrato.**

Con todo, **las medidas que se establezcan deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento.** Si la medida a aplicar consistiere en el cobro de multas, las bases y el contrato deberán fijar un tope máximo para su aplicación.

Asimismo, las bases y el contrato deberán contemplar un procedimiento para la aplicación de las medidas establecidas para los casos de incumplimientos, que respete los principios de contradictoriedad e impugnabilidad. En virtud del mencionado procedimiento siempre se deberá conceder traslado al respectivo proveedor, a fin de que éste manifieste sus descargos en relación al eventual incumplimiento. La medida a aplicar deberá formalizarse a través de una resolución fundada, la que deberá pronunciarse sobre los descargos presentados, si existieren, y publicarse oportunamente en el Sistema de Información. En contra de dicha resolución procederán los recursos dispuestos en la Ley N°19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.”

DÉCIMO SEGUNDO: Que, de la lectura y análisis de las disposiciones legales y reglamentarias señaladas precedentemente se desprende en primer lugar, que es la entidad licitante a quien corresponde establecer en las bases de licitación, las condiciones por las que se regirá el llamado a propuesta, y la encargada de establecer el pliego de condiciones por el que se regirá la licitación, es decir, es su responsabilidad establecer con claridad las disposiciones de las bases. En segundo lugar, se consagra uno de los principios rectores del sistema de compras públicas como lo es el principio de estricta sujeción a las bases, que obliga tanto a los oferentes, como a la entidad licitante a su cumplimiento. En tercer lugar, de estas disposiciones se desprende que, tratándose de la aplicación de multas, las causales, como el procedimiento para su aplicación, deben encontrarse establecidas en las bases de licitación y sus montos deben responder al principio de proporcionalidad.

DÉCIMO TERCERO: Que, como se indicó en los Considerandos Primero y Segundo precedentes, la actora fundamenta su acción de impugnación, señalando que la multa aplicada, no corresponde a ninguna descripción de un incumplimiento específico señalado en las bases de licitación o el contrato que se encuentre sancionado con multa y siendo la aplicación de ésta materia de derecho estricto, no puede sancionarse con multa si la conducta

no está descrita en el catálogo de multas establecidas en las bases o en contrato respectivo, como ocurre en la especie, agregando que la Municipalidad carece de competencia para fiscalizar el cumplimiento de la normativa de seguridad, cuestión que compete a Carabineros de Chile y finalmente, la falta de proporcionalidad de la multa aplicada ya que se trata de una multa de casi 48 millones de pesos por un incumplimiento que no ha tenido efectos en la prestación efectiva del servicio y que la entidad licitante controvierte, señalando que el fundamento de la aplicación de la multa se encuentra establecido en las bases de licitación en punto 16.12.1 N°1 en relación con el punto N°3.4 que exige que la entidad oferente debe considerar todos los aspectos involucrados en el contrato, en particular contar con los permisos exigidos por los distintos servicios, agregando que el punto 16.3 de las bases administrativas, indica que la propuesta se regirá además, por la normas legales, reglamentarias y técnicas vigentes a la fecha de la apertura cuando le sean aplicables y constituirán las reglas propias de esta propuesta, por lo que el inspector municipal en el cumplimiento de sus funciones y al advertir que la entidad licitante no contaba con las Directivas de Funcionamiento correspondientes, cursó la multa en uso de sus facultades, cuyo monto corresponde a lo establecido en las bases de licitación, por lo que la multa aplicada se ajusta a las condiciones establecidas en las bases de licitación.

DÉCIMO CUARTO: Que, a esta altura de la exposición y análisis de los antecedentes que obran en autos, corresponde tener presente que no ha sido materia de controversia entre las partes, el hecho de que a la fecha de la revisión de los antecedentes por parte del inspector municipal, la Unión Temporal de Proveedores prestadora de los servicios de aseo y vigilancia para la Municipalidad de Padre Hurtado, no contaba con las Directivas de Funcionamiento para los distintos sectores en que debía prestar estos servicios, siendo la aprobación de estas directivas por parte de Carabineros una obligación establecida en la normativa aplicable a los servicios de vigilancia privada.

DÉCIMO QUINTO: Que, a fojas 95 corre agregada copia del Decreto Alcaldicio Exento N°95, de fecha 24 de enero de 2025, que aplica a la Unión Temporal de Proveedores Urbanclean SpA y Ecoverde S.A. las multas interpuestas por el ITS, resuelta por la Comisión de Multas, por un valor de 720 UTM dentro del plazo de 7 días hábiles siguientes a la notificación del presente decreto.

En lo que interesa a esta sentencia, en el punto denominado Incumplimiento. En el punto 2.1 señala: “No cumple con la directiva de funcionamiento para la implementación de servicios de seguridad derivada de

recursos humanos desde el 10 de julio al 7 de octubre de 2024. (90 días de incumplimiento)”

A continuación, y para fundamentar esta decisión señala textualmente:

El artículo 3.4 de las bases administrativas señala que la entidad oferente deberá considerar en ella todos los casos que implique el cumplimiento total del contrato, sea causado directa o indirectamente o a causa de él, debiendo esta considerar, todos los gastos del servicio, mano de obra, materiales, equipos, transportes, derechos, impuestos, permisos exigidos por los distintos servicios, costos de garantías y, en general todo lo necesario para ejecutar el servicio en forma completa y correcta, de acuerdo a las especificaciones técnicas del servicio.

El oferente declara a través del formato N°1 conocer y aceptar las bases de licitación, no es exigente del cumplimiento de la normativa legal vigente, el hecho de no estar escrito textualmente en las bases de licitación, ya que, bien se señala en el punto 16.3 de las bases administrativas, que la propuesta se regirá por las bases administrativas, especificaciones técnicas y demás documentos relacionados y por las normas legales, reglamentarias y técnicas vigentes a la fecha de su apertura cuando le sean aplicables, constituirán reglas propias de esta propuesta, las aclaraciones escritas que emita la Secretaría Comunal de Planificación, sea que ellas fueren requeridas por los mismos participantes o bien impartidas por ésta.

Debe señalar, que se desprende del principio de la Buena Fe, que las empresas deben actuar conforme a las leyes, reglamentos y normativa vigente aplicables según su actividad, un ejemplo de ello es que la empresa debe realizar contratos de trabajos a sus trabajadores respetando el sueldo mínimo, dicha norma no está explícita en las bases, pero si se encuentra en la ley. La ley se presume conocida por todos y una empresa con la experiencia acreditada no podría alegar desconocimiento de la misma.

DÉCIMO SEXTO: Que, de la lectura de los fundamentos esgrimidos por la entidad licitante para justificar la aplicación de la multa de 720 UTM a la Unión Temporal prestadora de los servicios de vigilancia, por carecer de las correspondientes directivas de funcionamiento, llama la atención, que como se señaló en el Considerando Quinto precedente, existiendo en las bases de licitación un catálogo de multas, que como su nombre lo indica describe una serie de infracciones que hacen procedente la aplicación de multas y los montos de cada una de ellas, el Decreto impugnado, no haga mención, ni fundamente la multa impuesta en ninguna de las causales establecidas y descritas en las bases de licitación.

Las citas de puntos de las bases que menciona punto 3.4, formato N°1, se refieren a aspectos generales de cumplimiento de las bases de licitación o los correspondientes contratos, al igual que los principios de buena fe que indica y que es inherente a la celebración de los contratos, pero ninguno de ellos cumple con los requerimientos establecidos en el mismo artículo 79 ter del Decreto de Hacienda N°250 de 2004 que contiene el Reglamento de la Ley N°19.886 sobre compras públicas, aplicable a este caso, que la entidad licitante cita para fundar la aplicación de la multa.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, como se indicó en el Considerando Décimo Primero precedente, el artículo 79 del Reglamento de la Ley de Compras Públicas, señala expresamente, que “en caso de incumplimiento por parte de los proveedores de una o más obligaciones establecidas en las bases y en el contrato, la Entidad podrá aplicar multas, cobrar la garantía de fiel cumplimiento, terminar anticipadamente el contrato o adoptar otras medidas que se determinen, **las que deberán encontrarse previamente establecidas en las bases y en el contrato**”.

En el caso materia de autos, ni las bases administrativas, ni las bases técnicas, ni ningún otro antecedente o anexo que forme parte de ellas, ni menos en el catálogo de multas establecido en las bases de licitación, ni en el contrato celebrado entre las partes, aparece descrita la obligación de tener aprobadas las directivas de funcionamiento, como una conducta que haga procedente la aplicación de una multa, ni menos el monto de ésta y el fundamento normativo para su procedencia lo refiere a la causal establecida en el punto 16.12.1 letra A N°1 “Por el no cumplimiento de lo establecido en las bases de licitación o especificaciones técnicas. Se aplicará una multa por cada día corrido de atraso de 8 U.T.M.”

DÉCIMO OCTAVO: Que, en este mismo orden de ideas, se debe tener presente la nutrida jurisprudencia de la Contraloría General de la República que el demandante cita en su acción de impugnación, la que en concordancia con la disposición contenida en el artículo 79 ter Reglamento de la Ley de Compras Públicas, aplicable este caso, ha señalado que las estipulaciones que establezcan multas ante situaciones genéricas resultan improcedentes, por cuanto atentan con los principios de certeza y de seguridad jurídica, por cuanto la única garantía del contratista particular, es el texto de las bases.

La misma tesis ha sido sustentada por la academia, la que ha manifestado que las causales establecidas para la aplicación de multas son de derecho estricto y de aplicación restrictiva, siendo la tipicidad de la sanción una condición necesaria para su imposición, por lo que tanto la infracción del contrato, como la sanción asociada a ella, deben estar expresamente contenidas en la ley, en el reglamento o en el propio contrato.

DÉCIMO NOVENO: Que, conforme a los antecedentes expuestos, los que obran en autos, teniendo presente la normativa citada, la opinión de la academia y resuelto por la Contraloría General de la República, no puede menos que concluirse, que la aplicación de la multa materia de la impugnación de autos, carece de fundamento normativo ya que la conducta descrita no se encuentra tipificada como causal de la aplicación de multas en las bases de

licitación, ni en el contrato correspondiente, razones por las cuales la impugnación por este motivo será acogida.

VIGÉSIMO: Que, respecto de la impugnación referida a la falta de competencia del inspector municipal para solicitar la aplicación de la multa, por no contar la UTP adjudicada con las directivas de funcionamiento de cada uno de los sectores objeto de la prestación de los servicios de vigilantes privados, cuyo pronunciamiento no resulta compatible con lo resuelto precedentemente, en opinión de estos sentenciadores, aun cuando la normativa que obliga a contar con dichas directivas tiene un carácter general y se encuentra sujeta a control de Carabineros de Chile, ello no impide en caso alguno la labor del inspector municipal entre cuyas funciones se encuentra la de supervisar que el contrato se cumpla cabalmente y la infracción a las conductas definidas en las bases de licitación o el contrato, como causales de multa habilitan que el inspector municipal curse la correspondiente multa, la que corre por cuerda separada del control y denuncia que pueda efectuar Carabineros de Chile al Juez de Policía Local que corresponda.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, respecto de la impugnación referida al monto de la multa aplicada por la entidad licitante, al igual que como se expresó en el considerando precedente, cuyo pronunciamiento no resulta compatible con lo resulto al declarar la improcedencia de la aplicación de la multa materia de estos autos, en opinión de estos sentenciadores, si hubiere resultado legalmente procedente la aplicación de la multa, el procedimiento para fijar su monto debía necesariamente, tener presente el monto del contrato y las condiciones particulares de éste, teniendo en consideración, que la normativa sobre la materia, incluso faculta al juez que conoce de la causa derivada de la infracción, aun cuando ésta se encuentre acreditada, bajo ciertas circunstancias puede absolver al infractor de este tipo de faltas.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, como se ha expresado en numerosas sentencias dictadas por este Tribunal, que han sido ratificadas invariablemente por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago y por la Excelentísima Corte Suprema, el procedimiento de licitaciones establecido en la Ley N°19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, se fundamenta en una serie de principios que permiten a la entidad licitante, elegir la mejor oferta para satisfacer el interés público comprometido y a los oferentes, tener garantías de transparencia e igualdad en el trato que los organismos públicos les brindan con motivo de los procesos de licitación a que convocan.

Uno de estos principios básicos del sistema de compras públicas, lo constituye el principio de estricta sujeción a las bases de licitación, contenido

en el inciso 3 del artículo 10 de la mencionada Ley que indica que los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que las regulen, constituyen éstas junto a las normas legales y reglamentarias que las regulan, el estatuto de los derechos y obligaciones que las rigen. Este principio aplicable a todos los intervinientes en la licitación, tanto a los oferentes como a la entidad licitante, determina el ámbito de las obligaciones y atribuciones que asumen todos los participantes.

La trascendencia e importancia de este principio ha sido ampliamente acogido en la jurisprudencia tanto de este Tribunal, como por parte de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, la que en un fallo conociendo un recurso de reclamación, con el Rol N°3467-2013, ha señalado: 5°) Que el principio referido es uno cardinal de la contratación pública que todo oferente ha de conocer y respetar. Y ese respeto no sólo emana de la naturaleza de los actos que emanan del Estado y la debida sujeción que a todos es debida, sino que está también encaminada a la debida protección de los que intervienen en el proceso licitatorio, esto es de los oferentes, en cuanto constituye garantía de igualdad y de certeza jurídica que asegura que nadie puede ser excluido por consideraciones subjetivas, desconocidas u ocultas. Como se ha sintetizado “La estricta sujeción a las bases se erige como la piedra angular de todo procedimiento licitatorio y actúa como garantía de la igualdad de trato que debe gobernar la relación entre los oferentes, motivo por el cuál no admite excepciones” (Lara y Helfmann, Las cláusulas abusivas en la contratación pública; su establecimiento e impugnación, en Revista de Derecho de la Empresa, Universidad Adolfo Ibáñez, N°19, p. 125). Agregando, que así ha sido confirmado por numerosas decisiones tanto del mismo Tribunal recurrido (entre otras en sentencia de 8 de abril de 2011, Rol N°86-2010, de 21 de junio de 2011, Rol N°94-2010 y de 4 de mayo de 2011, Rol 50-2010) como de la Excelentísima Corte Suprema (sentencia 7 de agosto de 2002, Rol N°2478-2002).

VIGÉSIMO TERCERO: Que, asimismo, la Excelentísima Corte Suprema, actuando de oficio, conociendo de un recurso de queja, en los autos rol N°1105-2012, estableció que la competencia del Tribunal de Contratación Pública, que es un tribunal contencioso administrativo de licitaciones contractuales, pero en todo el ítem contractual, esto es, en todo el procedimiento licitatorio y no únicamente en el acto final conoce de todas las impugnaciones dirigidas contra actos u omisiones estimadas ilegales o arbitrarias ocurridas desde la aprobación de las bases hasta la etapa de adjudicación inclusive. Respecto de las medidas necesarias para corregir las incorrecciones jurídicas producidas durante el proceso de compra, ha señalado, que dicho órgano jurisdiccional está facultado para adoptar las medidas necesarias para corregir

las incorrecciones jurídicas producidas durante el proceso de compra y que dicho órgano jurisdiccional observe en el curso del procedimiento, sin estar limitado exclusivamente a una labor de respuesta al problema planteado, por cuanto se le ha encomendado una labor trascendente en el resguardo de la regularidad legal y racional de los procedimientos objeto de su competencia desarrollados por la Administración, con la obligación expresa de resolver de manera adecuada la impugnación correspondiente.

VIGÉSIMO CUARTO: Que, conforme a los fundamentos y razonamientos expresados en los considerandos precedentes, las disposiciones contenidas en las Bases de licitación y la normativa legal y reglamentaria que rige los procedimientos de contratación pública y el mérito de los antecedentes que obran en autos, en opinión de estos sentenciadores, el Decreto Alcaldicio N°95, de fecha 24 de enero de 2025, mediante el cual el municipio rechazó el recurso de reposición de fecha 27 de noviembre de 2024, que impuso una multa a la UTP integrada por las empresas ECOVERDE S.A. y URBANCLEAN SpA, por un total de 720 Unidades Tributarias Mensuales, debe ser calificado de como ilegal o arbitrario, ya que se dictó con infracción a las bases de licitación de la propuesta y a la normativa aplicable en la especie, en los términos que se ha expresado en los considerandos precedentes, razones por las cuales la demanda de autos será acogida.

VIGÉSIMO QUINTO: Que, como se indicó en los Considerandos Vigésimo y Vigésimo Primero, atendido lo resuelto precedentemente, que determinó que el Decreto Alcaldicio N°95, de fecha 24 de enero de 2025, que impuso la multa materia de estos autos, se dictó con infracción a las bases de licitación y a la normativa aplicable en la especie, por lo que el pronunciamiento respecto de las impugnaciones referidas a la competencia del inspector municipal para denunciarla y el monto establecido para ella, resulta inoficioso, ya que con la resolución adoptada por el Tribunal, cualquiera pretensión respecto de ellas, resulta incompatible con lo resuelto en esta sentencia, por lo que atendido lo dispuesto en el N°6 del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil y el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre la forma de las sentencias, no se emitirá decisión a su respecto.

VIGÉSIMO SEXTO: Que, como lo ha sostenido este Tribunal de Contratación Pública, la disposición contenida en el artículo 26 de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, debe interpretarse en términos que la declaración judicial de arbitrariedad o ilegalidad de un acto administrativo, no produce por sí misma un efecto anulatorio, ya que la misma disposición establece que el Tribunal en su caso ordenará, las medidas que sean necesarias para restablecer el imperio

del derecho, lo que implica que la ley ha entregado al juez la facultad de disponer las providencias o medidas que estime procedentes, según las circunstancias de cada caso, para el restablecimiento del orden jurídico quebrantado.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, para determinar las medidas a que se ha aludido en el considerando precedente, este Tribunal tendrá presente que la Unión Temporal de Proveedores, como consta en autos, pagó la multa dispuesta mediante el Decreto Alcaldicio N°95, de fecha 24 de enero de 2025, que en esta sentencia ha sido declarado como ilegal y arbitrario, en su equivalente a 720 Unidades Tributarias Mensuales, por lo que su restitución debe ser efectuada en esos mismos términos.

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, lo expresado y analizado en las motivaciones que preceden y las conclusiones a que se ha arribado, no resultan contradichas por las demás pruebas aportadas por las partes en este proceso, ni tampoco requiere un análisis más pormenorizado de las mismas para sustentar la decisión que se adoptará. Por estas consideraciones, disposiciones legales y reglamentarias citadas y visto, además, lo previsto en los artículos 144 y 170 del Código del Complejo Asistencial Procedimiento Civil; SE DECLARA

1° Que, **SE ACOGE** la acción de impugnación de fojas 1 siguientes, interpuesta por el abogado Mariano Guajardo Padilla, en representación de Unión Temporal de Proveedores integrada por las empresas ECOVERDE S.A. y URBANCLEAN SpA, en contra de la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PADRE HURTADO, con motivo de la licitación pública denominada *“SERVICIO DE ASEO GUARDIA Y PORTERÍA MUNICIPAL DE PADRE HURTADO”* ID 3824-14-LR24, y, en consecuencia, se declara ilegal y arbitrario el Decreto Alcaldicio N°95, de fecha 24 de enero de 2025, que debe ser dejado sin efecto.

2° Que, la Municipalidad de Padre Hurtado deberá restituir el total del monto de la multa cobrada, ascendente a la suma equivalente a 720 (setecientos veinte) Unidades Tributarias Mensuales, dentro del término de 15 días hábiles contados desde que esta sentencia quede ejecutoriada.

3° Que, para el evento, de que por cualquier razón de orden legal la Municipalidad de Padre Hurtado, no pudiere dar cumplimiento a lo resolutive de esta sentencia, se reconoce a la actora la Unión Temporal de Proveedores integrada por las empresas Ecoverde S.A. y Urbanclean SpA, el derecho a recurrir a las sedes jurisdiccionales respectivas a demandar las indemnizaciones civiles y a perseguir las responsabilidades administrativas que estime corresponderle.

4° Que, cada parte pagará sus costas.

Notifíquese por correo electrónico a los apoderados de las partes, la que conforme a lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 26 ter de la Ley N°19.886, se entenderá practicada al día hábil siguiente de su envío.

Redacción del Juez Titular señor Alvaro Arévalo Adasme.

Regístrese y archívese en su oportunidad.

ROL N°50-2025-B

Pronunciada por el Jueces Titulares señores Álvaro Arévalo Adasme, Francisco Javier Alsina Urzúa y por la Jueza Titular señora Carolina Rivera Tobar.

En Santiago, a quince de enero de dos mil veintiséis, se agregó al estado diario la resolución precedente.

