

C.A. de Santiago

Santiago, nueve de abril de dos mil veintiséis.

VISTOS:

En estos autos Rol N° Contencioso Administrativo N° 631-2025, caratulados “ESCADA CONSTRUCCIÓN SPA / I. MUNICIPALIDAD DE CONCHALÍ”, sobre reclamo de ilegalidad municipal deducido de conformidad con lo previsto en el artículo 151 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante “LOCM”), comparece la empresa ESCADA CONSTRUCCIÓN SPA, RUT N° 77.058.071-4, representada por sus factores de comercio don Sandrino González Navarro y don Luis Enrique Yáñez Sánchez, con patrocinio de la abogada doña Tamara Nicole Valdebenito Bravo, deduciendo reclamo en contra del Decreto Exento N° 502, de 5 de mayo de 2025, suscrito por el señor Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Conchalí, mediante el cual se dispuso el término anticipado del contrato “Mejoramiento Plaza Abraham Lincoln – Pino UV N° 34-35, comuna de Conchalí” (ID 2581-13-LP24), y se instruyó hacer efectiva la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato, Certificado de Fianza N° de Folio B0195391, emitido por MásAVAL S.A.G.R., por un monto de \$11.238.591; y en contra del Ordinario N° 1502/87/2025, de 8 de mayo de 2025, emanado de la Dirección de Rentas Municipales, mediante el cual se comunicó a la institución afianzadora la instrucción de cobro de dicho instrumento.

Evacuado el traslado conferido a la Ilustre Municipalidad de Conchalí por resolución de fecha 10 de septiembre de 2025, la recurrida solicitó el rechazo íntegro del reclamo. Con fecha 4 de diciembre de 2025 se ordenó dar vista al Fiscal Judicial, quien emitió su informe con fecha 29 de diciembre de 2025.

Con fecha 3 de febrero de 2026 se ordenó traer los autos en relación y habiéndose verificado la vista de la causa, se adoptó el siguiente acuerdo.

Y CONSIDERANDO:



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

Código: FTQECBWKCF

PRIMERO: Que, mediante Decreto Exento N° 790, de 23 de julio de 2024, la Ilustre Municipalidad de Conchalí aprobó las Bases Administrativas y Técnicas y llamó a propuesta pública denominada “Mejoramiento Plaza Abraham Lincoln – Pino UV N° 34-35, comuna de Conchalí”, publicada en el Sistema de Información de Compras Públicas bajo el ID 2581-13-LP24.

Mediante Decreto Exento N° 1219, de 23 de octubre de 2024, se adjudicó la referida propuesta a ESCADA CONSTRUCCIÓN SPA, por un monto de \$112.385.912, IVA incluido. Con fecha 27 de noviembre de 2024 se suscribió el contrato de prestación de servicios, y en igual fecha se entregó al municipio la garantía de fiel cumplimiento antes individualizada, el que fue aprobado por Decreto Exento N° 1744, de 30 de diciembre de 2024.

Con fecha 9 de enero de 2025, la Unidad Técnica municipal (Dirección de Obras Municipales) requirió a ESCADA CONSTRUCCIÓN SPA la firma del Acta de Entrega de Terreno para el día 13 de enero de 2025, a la que la empresa no concurrió. Reiterado el requerimiento el 15 de enero de 2025, la contratista solicitó una nueva fecha para el 21 de enero de 2025, a la que sí concurrió, manifestando en esa oportunidad su negativa a suscribir el documento de entrega de terreno, invocando reparos sobre la documentación económica de la licitación.

Con fecha 4 de febrero de 2025, la empresa dirigió una misiva al municipio solicitando ampliar el presupuesto del contrato o, en subsidio, acordar su término por mutuo acuerdo, sin obtener respuesta favorable. Mediante Decreto Exento N° 502, de 5 de mayo de 2025, se puso término anticipado al contrato, fundado en el incumplimiento grave consistente en el atraso superior a diez días hábiles en el inicio de la ejecución, causal prevista en el numeral 15.10.1 letra m) de las Bases Administrativas, disponiéndose asimismo la instrucción a la Dirección de Rentas para hacer efectiva la garantía de fiel cumplimiento. El Ordinario N° 1502/87/2025, de 8 de mayo de 2025, ejecutó tal instrucción, siendo la empresa notificada del decreto de término anticipado con fecha 20 de mayo de 2025.



SEGUNDO: Que la acción de reclamo de ilegalidad municipal, prevista en el artículo 151 de la LOCM, constituye un procedimiento especial y de derecho estricto cuya finalidad es el restablecimiento de la legalidad vulnerada por un acto u omisión del alcalde o de sus funcionarios que incida en actos de naturaleza municipal. Para su procedencia, la disposición citada exige que el recurrente señale con precisión: a) el acto u omisión objeto del reclamo; b) la norma legal que se supone infringida; c) la forma en que se produjo la infracción; y d) las razones por las cuales el acto u omisión le perjudica.

La recurrente impugna los actos indicados alegando infracción al artículo 79 ter del Decreto Supremo N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, Reglamento de la Ley N° 19.886 —aplicable al contrato en razón de las normas transitorias de la Ley N° 21.634—, a los artículos 10 y 15 de la Ley N° 19.880 y a la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, sosteniendo que se procedió al cobro de la garantía y al término del contrato sin conceder traslado previo para que evacuara sus descargos.

TERCERO: Que el contrato objeto del presente reclamo se regía por la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y por el Decreto Supremo N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, normas vigentes a la fecha de aprobación de las bases, conforme al artículo cuarto transitorio de la Ley N° 21.634 y al artículo quinto transitorio del Decreto N° 661, de 2024, del Ministerio de Hacienda, que preservan la normativa anterior para los contratos con bases aprobadas antes del 12 de diciembre de 2024.

El artículo 13 letra b) de la Ley N° 19.886 contempla como causal de terminación anticipada el incumplimiento grave de las obligaciones contraídas por el contratante, debiendo disponerse por resolución fundada.

Por su parte, el artículo 77 N° 2 y el artículo 79 del Decreto Supremo N° 250 reproducen y complementan dicha causal, exigiendo que la decisión conste en resolución o decreto fundado, publicado en el Sistema de Información.



Las Bases Administrativas de la licitación ID 2581-13-LP24, en sus numerales 15.10 y 15.10.1 letra m), reprodujeron expresamente dicha causal, estableciendo que la Municipalidad podría poner término anticipado al contrato, sin indemnización alguna, por atraso de más de diez días hábiles en el inicio de la ejecución del contrato. El numeral 17 de las mismas bases dispuso que el plazo de ejecución comenzaría a regir desde la fecha señalada en el Acta de Entrega de Terreno y el numeral 15.6.2 autorizó el cobro de la garantía de fiel cumplimiento cuando se configurara el término anticipado del contrato por causas imputables al contratista.

CUARTO: Que, del mérito de los antecedentes incorporados al proceso, resulta acreditado que ESCADA CONSTRUCCIÓN SPA no firmó el Acta de Entrega de Terreno pese a ser requerida en dos oportunidades por la Unidad Técnica Municipal, los días 9 y 15 de enero de 2025, y que el 21 de enero de 2025, fecha acordada por la propia contratista, manifestó expresamente su negativa a suscribir dicho instrumento, alegando reparos a la documentación económica de la licitación. La empresa no inició la ejecución de la obra dentro del plazo contractualmente establecido, incurriendo en la causal de atraso superior a diez días hábiles consagrada en el numeral 15.10.1 letra m) de las Bases Administrativas.

La circunstancia consistente en que la contratista atribuya su negativa a un supuesto error en la planilla presupuestaria del municipio, extremo que no fue acreditado como un error imputable exclusivamente a la entidad licitante, no enerva el incumplimiento configurado.

En tal sentido, las Bases Administrativas, en tanto marco jurídico vinculante para ambas partes en virtud del principio de estricta sujeción contemplado en el artículo 10 inciso tercero de la Ley N° 19.886 y refrendado uniformemente por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, debían ser observadas de modo irrestricto.

Así las cosas, la eventual disconformidad de la empresa respecto del monto del contrato no la eximía de cumplir sus obligaciones



contractuales ni la habilitaba para suspender unilateralmente el inicio de las obras.

En apoyo de lo anterior, el artículo 1545 del Código Civil, de aplicación supletoria, contempla que todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por mutuo acuerdo o por causas legales.

QUINTO: Que, establecida la concurrencia de la causal de término anticipado, el Decreto Exento N° 502, de 5 de mayo de 2025, se dictó por resolución fundada del Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Conchalí, previo Informe Técnico de la Dirección de Obras Municipales de fecha 4 de abril de 2025 e Informe Jurídico N° 18, de 15 de abril de 2025, de la Dirección de Asesoría Jurídica, en estricta sujeción a lo autorizado por el numeral 15.10.1 letra m) de las Bases Administrativas, en armonía con el artículo 13 letra b) de la Ley N° 19.886 y el artículo 77 N° 2 del Decreto Supremo N° 250.

El cobro de la garantía de fiel cumplimiento, dispuesto en el propio decreto y ejecutado mediante Ordinario N° 1502/87/2025, resulta ser una consecuencia directa y accesoria al acto principal de terminación anticipada, expresamente autorizada por el numeral 15.6.2 de las Bases Administrativas, cuando, como en la especie, el término anticipado obedece a causas imputables al contratista.

La garantía, en tal contexto, ostenta la naturaleza de una cláusula penal, constituyendo una evaluación anticipada y convencional de los perjuicios irrogados al patrimonio municipal por el incumplimiento del contratista, conforme al criterio sentado por la Contraloría General de la República en su dictamen N° 087615N15.

El alcalde, como autoridad municipal, se encuentra constreñido por el deber de resguardo del patrimonio municipal que le imponen los artículos 3 inciso 2°, 5 inciso 1°, 52 y 53 de la Ley N° 18.575, lo que refuerza la legitimidad del cobro oportuno de la caución, máxime considerando que su vencimiento operaba el 14 de mayo de 2025, sin que la contratista hubiera ofrecido su renovación.



SEXTO: Que, el argumento central de la recurrente radica en que el municipio debió concederle traslado para evacuar sus descargos antes de proceder al término anticipado y al cobro de la garantía, en virtud del artículo 79 ter del Decreto Supremo N° 250. Sin embargo, el examen atento de los antecedentes del proceso revela que el propio Decreto Exento N° 502 dispuso, en su numeral 2°, notificar el acto al contratista de conformidad con el artículo 46 de la Ley N° 19.880, otorgándole un plazo de diez días para evacuar sus descargos conforme al punto 15.10.1 de las Bases Administrativas, lo que denota que el municipio sí contempló un procedimiento para el ejercicio de la defensa del contratista, dentro del marco que las propias Bases establecían.

Que, a mayor abundamiento, las Bases Administrativas de la licitación son el instrumento que, al tenor del artículo 79 ter del Decreto Supremo N° 250, debía contener el procedimiento de contradictoriedad e impugnabilidad aplicable. Revisados los numerales pertinentes, las Bases previeron un mecanismo de descargos con plazo explícito en el numeral 15.10.1, lo que cumple, en lo esencial, con la exigencia reglamentaria invocada por la recurrente. En tales condiciones, no puede sostenerse que haya existido indefensión absoluta cuando las propias Bases contemplaban un procedimiento de descargos y el decreto de término anticipado lo incorporó expresamente, sin perjuicio de que la empresa optó por no ejercer esa instancia de defensa.

SÉPTIMO: Que, revisado el libelo del reclamo, la recurrente no identifica con precisión la norma legal positiva que habría sido infringida por el acto alcaldicio, sino que, en lo sustancial, discrepa de la interpretación y aplicación de las cláusulas contractuales y bases de licitación, en particular respecto del momento en que se configuró la causal de incumplimiento y de si existió o no error en los documentos económicos de la licitación. Tal controversia es de naturaleza contractual y no de ilegalidad administrativa propiamente tal.

En tal sentido, hay que considerar que el reclamo de ilegalidad municipal no es la vía idónea para resolver controversias relativas a la interpretación y ejecución de contratos administrativos. La acción del



artículo 151 de la LOCM exige que el recurrente señale con precisión la norma legal infringida y la forma en que se produjo esa infracción, no bastando la mera discrepancia con la decisión contractual adoptada por el municipio ni la invocación genérica de principios constitucionales o reglamentarios cuando la autoridad obró dentro del marco que la propia ley y las bases le conferían.

OCTAVO: Que, de todo lo razonado se concluye que el Decreto Exento N° 502, de 5 de mayo de 2025, y el Ordinario N° 1502/87/2025, de 8 de mayo de 2025, se dictaron por autoridad competente, con fundamento fáctico y jurídico suficiente, en estricta sujeción a las Bases Administrativas de la licitación ID 2581-13-LP24 y a las disposiciones de la Ley N° 19.886 y su Reglamento, sin que se acredite la infracción de norma legal alguna que habilite el ejercicio exitoso del reclamo de ilegalidad municipal.

Además, lo pedido por la actora importa, en lo sustancial, revisar una controversia relativa a la ejecución de un contrato administrativo y a la procedencia económica y contractual del término anticipado y del cobro de la garantía, materias que, de estimarlo pertinente, podrán ser sometidas por la interesada al conocimiento de los tribunales competentes mediante las acciones de lato conocimiento que procedan en derecho, por lo que la acción deducida debe, por tanto, ser desestimada.

POR ESTAS CONSIDERACIONES y de conformidad además con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; artículos 1, 10, 11 y 13 letra b) de la Ley N° 19.886; artículos 77 N° 2, 79 y 79 ter del Decreto Supremo N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda; artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República; y artículo 1545 del Código Civil, **SE RECHAZA** el reclamo de ilegalidad municipal deducido por ESCADA CONSTRUCCIÓN SPA en contra del Decreto Exento N° 502, de 5 de mayo de 2025, y del Ordinario N° 1502/87/2025, de 8 de mayo de 2025, ambos emanados de la Ilustre Municipalidad de Conchalí, en los



términos consignados en este fallo, sin costas, por haber tenido la recurrente motivo plausible para litigar.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redacción a cargo del ministro (S) señor Mauricio Rettig Espinoza.

N° Contencioso Administrativo-631-2025.



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

Código: FTQECBWKCF

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Juan Cristobal Mera M., Ministro Suplente Mauricio Rettig E. y Abogado Integrante Manuel Domingo Antonio Luna A. Santiago, nueve de abril de dos mil veintiseis.

En Santiago, a nueve de abril de dos mil veintiseis, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

