

Santiago, veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que, en estos autos ingreso Corte Rol N° 201.547-2023, sobre reclamo de ilegalidad, caratulados "Constructora y Servicios Machado Limitada con Ilustre Municipalidad de Pelluhue", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, se ha ordenado dar cuenta del recurso de casación en el fondo interpuesto por la demandante en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Talca, de fecha diecisiete de julio de dos mil veintitrés, que rechazó su reclamo de ilegalidad dirigido en contra de los Decretos Alcaldicios N° 2665 y N° 2685, ambos del año 2022.

Segundo: Que, en el recurso de nulidad sustancial, se acusa la vulneración del artículo 151 del DFL 1 que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante Ley N° 18.695), artículos 10 y 11 de la Ley N° 19.880 y artículo 79 ter del Decreto N° 250 que aprueba Reglamento de la Ley N° 19.886.

Explica, en lo pertinente, que las normas que invoca establecen el procedimiento que se debe aplicar, para gestionar el término anticipado de un contrato que tiene su génesis en las bases de una licitación pública, tal como ocurre en la especie, el cual contempla un traslado al proveedor, para que manifieste sus descargos en relación al eventual incumplimiento, trámite que indica no se cumplió en los Decretos Alcaldicios antes citados, procediendo a poner término de manera unilateral y



anticipada de los contratos de ejecución de obras que suscribió en su oportunidad con la Municipalidad, sin permitirle ejercer su derecho a defensa, lo cual desconoce, además, el principio de imparcialidad que está obligada a respetar la Administración.

Precisa que, se encuentra correctamente entablado el reclamo de ilegalidad, en cuanto fue dirigido a dejar sin efecto los Decretos Alcaldicios y la decisión de la reclamada, porque en definitiva aquellos corresponden a los actos administrativos que se reprocha al ente edilicio.

Tercero: Que, para resolver el arbitrio en estudio, resulta indispensable exponer su contexto: don Guillermo Alejandro Machado Elkins, en representación de la empresa Constructora y Servicios Machado Limitada, interpuso reclamo de ilegalidad en contra de los Decretos Alcaldicios N° 2665 y N° 2685, dictados por la Municipalidad de Pelluhue, en virtud de los cuales se dispuso el término unilateral y anticipado de los contratos de construcción de cancha de pasto sintético denominadas "Canelillo" y "Quilicura El Rey", ambas ubicadas en la citada comuna de Pelluhue.

Expuso que la reclamada, al dictar los actos impugnados, incurrió en vicios de ilegalidad al no haberle permitido a su parte ejercer su derecho a defensa, razón por la que pide que *"se dejen sin efecto los decretos antes mencionado"*, se ordene a la Municipalidad la devolución de los dineros de las garantías de fiel cumplimiento y se reconozca la



responsabilidad de aquella en los retrasos en ambas obras.

La Municipalidad de Pelluhue, al evacuar su informe, solicitó el rechazo del reclamo en todas sus partes, porque indica que las Bases de licitación, como en ambos contratos particulares (Canelillo y Quilicura El Rey) se estableció una cláusula que entrega a la Municipalidad la facultad de poner término unilateral y anticipado al contrato y la forma en que se procederá en caso de que se decida hacerlo. Sin perjuicio, agrega que, los argumentos proporcionados por la actora para justificar su incumplimiento, tampoco, fueron acreditados.

Cuarto: Que la sentencia impugnada estableció, en lo pertinente, los siguientes hechos:

1. La cláusula 14 letra d) de los contratos referidos por las partes y del punto 27 de las Bases Administrativas de la licitación, establecen que la Municipalidad podrá poner término unilateral a los contratos *"Si la constructora no diere cumplimiento al programa de trabajo. No iniciare oportunamente la obra o incurriere en paralizaciones que, a juicio de la Ilustre Municipalidad de Pelluhue, pongan en riesgo el término de la obra dentro de los plazos acordados"*.

2. Ambas partes están de acuerdo en que la reclamante incurrió en atrasos con respecto al cumplimiento de los dos contratos de autos, conforme se acreditó mediante los informes de los Inspectores Técnicos de Obras, respecto de cada contrato.



3. Dichos informes, establecieron el siguiente estado de avance físico y que justifican la medida en estudio, respecto a cada contrato:

a. Del 23% versus el 45% de avance programado, habiendo transcurrido 56 de los 120 días del plazo total, en la obra de Canelillo, es decir, habiendo trascurrido más de la mitad del plazo contractual de ejecución, el avance no superaba un cuarto del total.

b. Del 24% versus el 50% de avance programado, habiendo transcurrido 56 de los 120 días del plazo total, en la obra de Quilicura El Rey, es decir, habiendo trascurrido más de la mitad del plazo contractual de ejecución, el avance no superaba un cuarto del total.

4. La parte reclamante pudo inspeccionar, de manera previa a la celebración de los contratos, el lugar en que tendrían lugar las respectivas construcciones, oportunidad que debió aprovechar para identificar y evaluar las condiciones existentes y que, eventualmente, podrían conspirar en contra de la realización de tales construcciones.

5. Es un hecho público y notorio, la ocurrencia de lluvias en la zona en la que debían construirse las canchas indicadas en los contratos celebrados entre las partes.

6. No se probó las falencias derivadas de la composición del suelo y de la modificación que denunció la reclamante respecto de los planes de obra.

Quinto: Que, sobre la base de tales consideraciones, la sentencia impugnada rechazó la acción y al respecto,



en primer lugar, sostuvo que, de la lectura del contrato que suscribieron las partes y de las Bases de Licitación, se colige que aquella posee las facultades para poner término anticipado y en forma unilateral a los contratos licitados, cuando la constructora incurriere en incumplimientos, los que, conforme se advierte de los Decretos Alcaldicios cuestionados, fueron sustentados mediante los informes de los Inspectores de Obras y la demás documentación que citan, razón por la que estima que, en ese aspecto, la Municipalidad actuó dentro de sus facultades contractuales.

Agrega que, la actora, a través del reclamo administrativo, expuso las justificaciones de los incumplimientos que se le imputaron, los cuales fueron desestimados y que siendo analizados por los jueces de alzada, concordaron con esa decisión, declarando que no fueron acreditados.

Por último, el fallo en estudio, indica que, el reclamo se interpuso incorrectamente en contra de los Decreto Alcaldicios y no respecto de la decisión de la Municipalidad al rechazar su reclamo y que, *"en la etapa de liquidación de los contratos, se realizaron las valoraciones de los trabajos efectuados por la parte reclamante, las que fueron facturadas y aceptadas por ésta. En consecuencia, en aplicación de la teoría de los actos propios, no es procedente con posterioridad a todo lo anterior efectuar las reclamaciones que en esta sede se han ventilado"*



Sexto: Que 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 el legislador en términos amplios, 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.

Séptimo: Que, por otra parte, esta Corte Suprema a propósito de la naturaleza jurídica de las multas impuestas durante la ejecución de contratos administrativos (v.g. SCS Roles N° 125.529-2021, 3.528-2015, 78-2010 y 134-2010, entre otras), ha concluido que, las sanciones contempladas en los contratos administrativos no emanan del poder sancionatorio del Estado, pues su ejercicio no proviene de potestades públicas, sino que su naturaleza es contractual. Ello, por cuanto la potestad de la Administración para calificar un incumplimiento como tal e imponer al



eventual incumplidor una consecuencia indeseada no encuentra como fuente una norma atributiva, sino que emana del negocio o contrato en sí, regido por principios y reglas especiales que atienden a la especial trascendencia del fin último de la contratación, consistente en la satisfacción de necesidades públicas.

Entre aquellos principios y reglas, resaltan las potestades exorbitantes de la Administración del Estado, consistentes en poderes jurídicos extraordinarios que no detentan otros sujetos de derecho, y que resultan ajenos o extraños a las relaciones jurídicas de derecho privado, tales como el poder de dirección, la potestad para modificar el contrato e, incluso, la atribución de poner término a él de manera anticipada y unilateral. A ellas se agrega, en lo que interesa al presente caso, la potestad para calificar incumplimientos contractuales e imponer las sanciones que el contrato y las Bases de Licitación prevén, como ha ocurrido respecto la actora, fuentes normativas específicas que, como correctamente lo concluyó el tribunal del grado, fueron conocidas y aceptadas por el contratista al momento de suscribir el contrato y formular su oferta, respectivamente, asumiendo los gravámenes o cargas públicas que eventualmente recaerían en su contra, quedando a salvo, siempre, la posibilidad de instar por la revisión judicial de la decisión sancionatoria (SCS Rol N° 41.056-2021).

Octavo: Que, por consiguiente, la reclamada se ha limitado a ejercer una potestad contractual especial



justificada en la naturaleza de la convención y el fin público que se busca satisfacer.

Ergo, del mérito de lo establecido por los jueces de alzada, se colige que, la reclamada contaba con las facultades para poner término unilateral y anticipado a los contratos de licitación que indica la actora, sobre la base, de lo dispuesto en la cláusula 14 letra d) del contrato y punto 27 de las Bases de Licitación, que consagran dicha prerrogativa, bajo la condición, que se acreditara el incumplimiento de la constructora, en cuanto "al programa de trabajo, que no se iniciare oportunamente la obra o incurriere en paralizaciones que, a juicio de la Municipalidad de Pelluhue, pusieron en riesgo el término de la obra dentro de los plazos acordados".

Noveno: Que, ahora bien, lo cierto es que, la recurrente no discutió la ocurrencia del incumplimiento, -es más, se estableció como un hecho de la causa-, sino que justificó su actuar, sobre la base de una serie de circunstancias que imputó a la Municipalidad como responsable, alegaciones que fueron desestimadas tanto en sede administrativa como judicial y que no fueron impugnadas a través del arbitrio en estudio, razón por la cual no pueden ser modificadas.

Así, como colofón surge que, el arbitrio se construye contrariando los hechos de la causa, debiendo tenerse presente que la finalidad del presente recurso está vinculada a la facultad de invalidar una sentencia en los casos expresamente establecidos por la ley, esto es,



en la casación se analiza la legalidad de una sentencia, lo que significa que se realiza un escrutinio respecto de la aplicación correcta de la ley y el derecho, pero a los hechos tal y como soberanamente los han dado por probados o asentados los magistrados a cargo de la instancia, supuestos fácticos que no puede modificar esta Corte, a menos que se haya denunciado y comprobado la efectiva infracción de normas reguladoras del valor de la prueba, cuestión que no ha sido establecida en el caso de autos.

Décimo: Que, por lo expuesto en los motivos precedentes, se hace el recurso de casación en el fondo ha de ser desestimado, por manifiesta falta de fundamentos.

De conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 764, 765 y 782 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido por la reclamante en contra de la sentencia de diecisiete de julio de dos mil veintitrés, dictada por la Corte de Apelaciones de Talca.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Simpértigue.

Rol N° 201.547-2023.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sra. Ángela Vivanco M., Sr. Mario Carroza E. y Sr. Diego Simpértigue L. y por los Abogados Integrantes Sr. Enrique Alcalde R. y Sra. María Angélica Benavides C. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Simpértigue por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.





DDTXXJEETXS

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Mario Carroza E. y los Abogados (as) Integrantes Enrique Alcalde R., Maria Angelica Benavides C. Santiago, veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés.

En Santiago, a veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

