

C.A. de Santiago

Santiago, veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro.

Santiago

Visto y considerando:

Primero: Que comparece don Jaime Godoy Cifuentes, en representación de Globe S.A., deduciendo reclamo de ilegalidad en contra de la Municipalidad de Las Condes, en relación con el Acuerdo 123/2023, que consta en la sesión ordinaria número 1148 del Consejo Municipal de esa comuna, que rechazó la adjudicación del contrato por licitación pública denominada “Servicio de Botón de Pánico”, llevada por el municipio a través del sistema de mercado público.

Según la reclamante en la referida licitación la empresa reclamante obtuvo los máximos puntajes en todos los parámetros de evaluación, por lo cual la Dirección de Seguridad Pública del mismo municipio recomendó al Consejo Comunal su aprobación y posterior adjudicación.

No obstante en fallo dividido se rechazó la adjudicación argumentando que el sistema recomendado aprobar no cumplía con los parámetros de efectividad como política pública relativos a prevenir eventos de inseguridad o delitos en la comuna, en circunstancias que el servicio a contratar tenía como única finalidad el generar en la población una percepción de seguridad de la que actualmente carece, aspecto en el que el servicio era probadamente eficiente, con lo que se configuró una desviación del fin en ejercicio de la potestad, impidiendo la adjudicación del contrato.

Luego de transcribir el acta en relación con los razonamientos de la votación de los concejales que rechazaron la adjudicación afirma que *“en cada fundamentación estas se basan en la eficiencia o necesidad de apuntar a una política de seguridad que baje las tasas de comisión de delitos en la comuna o incluso uno que suponga un servicio gratuito al vecino. Todos argumentos ajenos al proceso de licitación donde lo que se evalúa como medida a adoptar es un medio que elimine la sensación de inseguridad en la población al conocer el*



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

Código: PLUSXQJZRB

botón de pánico y que ella ha sido muy efectiva, prueba de ello es que con esta licitación, además, se amplía la cobertura en más de 1200 nuevas solicitudes que actualmente se encuentran en lista de espera. Nada de ello es evaluado en el razonamiento de los concejales citados en este recurso”.

Sostiene que la ilegalidad que se denuncia se advierte bajo la forma de desviación del fin ocurrida en el voto de rechazo fundado en razones ajenas a las que debió evaluar el Consejo.

Afirma que el vicio denunciado afecta el principio de la confianza legítima consagrado en el artículo 3 de la Ley N° 19.880, que advierte que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, como también el principio de la igualdad ante la ley bajo la lógica de la falta de racionalidad en el actuar municipal y en la decisión adoptada, y también, la falta de proporcionalidad de la misma.

Señala que la decisión impugnada también es arbitraria al apartarse de la estricta aplicación de la ley y de los principios formativos anotados, haciendo de la votación referida un acto irregular sin fundamentación que la justifique.

Asegura que la acción arbitraria descrita deja en evidencia que atenta en contra del principio de los actos propios pues fue la misma alcaldesa quien hizo ver a los concejales que se apartaron de las razones que justifican la aprobación del contrato, advirtiendo la confusión, el error y la desviación del fin en que incurrieron.

En cuanto a las normas legales precisa que se transgreden los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República y 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que consagran el principio de legalidad. Agrega que se afectó el principio de estricta sujeción a las bases que constituyen el marco jurídico al que debe ceñirse la Administración a fin de respetar la legalidad y transparencia que debe primar en los contratos celebrados. Indica que en este caso las bases se diseñaron con el objetivo de recoger del sector privado una iniciativa que procurara otorgar a los vecinos la mayor y mejor tasa de seguridad y contacto directo con la oficina de seguridad comunal a través de la entrega de



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

Código: PLUSXQJZRB

un botón de pánico, sin que tuviera por objeto disminuir la tasa de criminalidad en la comuna –artículo 10, inciso 2°, de la Ley N° 19.886.

Precisa que al tenor de lo dispuesto en el artículo 104 F de la Ley Orgánica de Municipalidades, el concepto de seguridad es hoy un claro objetivo municipal diseñado desde su normativa superior, plan que comprende la adopción de herramientas eficientes para la prevención del delito, y, por otra parte, las medidas destinadas a brindar mayor percepción de seguridad a la población, objetivo este último que buscaba el concurso público de los botones de pánico, no relacionado con las medidas preventivas.

Solicita que se anule el acta de sesión que contiene el acuerdo del Consejo Municipal que rechazó la adjudicación del contrato referido por el vicio de ilegalidad alegado, con costas.

Segundo: Que la Municipalidad de Las Condes evacuó el traslado.

Expone que el 19 de mayo de 2023, mediante Decreto Alcaldicio Sección 1° N° 1853, el municipio aprobó las Bases Administrativas y Técnicas y llamó a licitación pública para la contratación de los servicios. Destaca que en el punto A.1.1 de las referidas bases, relativo a los “Objetivos”, se estableció que la licitación busca *“proporcionar a los vecinos de la comuna de Las Condes un medio de comunicación rápido y directo con la Central de Comunicaciones de la Dirección de Seguridad Pública para atender de manera eficiente los requerimientos de los beneficiarios del servicio y poder activar los protocolos de seguridad y comunicación correspondientes a entidades externas de apoyo, tales como Carabineros de Chile, PDI, Bomberos, Ambulancias, entre otros”*. Precisa que en ningún punto de las Bases se señala que el objetivo del servicio licitado será el de *“generar en la población, a los que el servicio se focaliza, el conceder una percepción de seguridad de la que actualmente carecen”*, como lo señala la reclamante.

Agrega que el 6 de julio de 2023, en Sesión Ordinaria de Concejo Municipal N° 1148, el Concejo Municipal de Las Condes rechazó adjudicar la licitación pública llamada para contratar el “Servicio de Botones de Pánico para la Municipalidad de Las Condes”



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

Código: PLUSXQJZRB

a la empresa GLOBE S.A., según se indica en el acuerdo N°123/2023.

Precisa que el acto que se recurre se trata de una decisión que no emana de la autoridad edilicia o de algún funcionario de la municipalidad, sino que del Consejo Municipal, órgano colegiado cuyos miembros –concejales- no tienen la calidad de funcionarios, de manera que la decisión que se impugna no tiene mérito suficiente para ser objeto de un recurso de ilegalidad, ya que por sí sola no pone término al procedimiento, sino que se trata de un paso previo para la dictación del Decreto Alcaldicio.

En cuanto al fondo precisa que teniendo en consideración lo dispuesto en los artículos 4, 8, 65 y 70 de la LOCM, en relación con lo que establece el artículo 9 de la Ley N° 19.880, los fundamentos de los concejales para rechazar la adjudicación propuesta por la Comisión Evaluadora, se basan en principios de eficiencia y economía, agregando que la política pública de que se trata no tendría los resultados esperados en comparación con el costo de la contratación, de manera que el Consejo Municipal ponderó correctamente los antecedentes.

Agrega que para estimar arbitrario un acto de la autoridad administrativa es necesario que la decisión del órgano carezca de toda fundamentación lógico o técnica, de modo tal que aparezca desprovista de toda justificación, constituyendo un mero capricho, lo que evidentemente no ocurrió en este caso.

Precisa que la Municipalidad de Las Condes debe someter su acción al principio de legalidad y sujetar sus actuaciones a la Constitución Política de la República y a las normas dictadas conforme a ella, en virtud de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la carta fundamental, lo que se cumplió en la situación que se plantea.

Tercero: Que evacuó informe la Fiscal Judicial señora Clara Carrasco Andonie, quien propone que el reclamo de ilegalidad sea rechazado teniendo en consideración que los concejales no poseen la calidad de funcionarios municipales, sino que de autoridades ajenas al ente edilicio, por lo que no procede el reclamo de ilegalidad en su contra.



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

Código: PLUSXQJZRB

En otro orden de consideraciones expone que el acto reclamado es uno de mero trámite, puesto que es el antecedente necesario para la dictación del Decreto Alcaldicio que materialice el rechazo expresado en el Consejo Municipal, de manera que también por esta razón el reclamo debe ser desestimado.

En relación con el fondo opina que no se produjo la desviación de fin en el ejercicio de las potestades del Consejo Municipal, atendido que los concejales votaron en contra de la adjudicación del contrato a la actora fundamentando en que era negativo a los intereses de la municipalidad por lo oneroso y obedecer a una política de seguridad que estimaron poco actual, además que la reclamante reconoce que la facultad del Consejo Municipal de aprobar o rechazar la adjudicación es discrecional.

Estima que no se infringieron los artículo 6 y 7 de la Constitución Política de la República, ya que el Consejo actuó dentro de las atribuciones que la LOCM y la Ley N° 19.886 le otorgan, y atendido que el reclamo de ilegalidad sólo procede en caso de transgresión de normas de carácter legal.

En relación con el artículo 2 de la Ley N° 18.880, que hace aplicables sus normas a las municipalidades, no se observa cómo el acuerdo reclamado lo pudo haber infringido, en tanto que respecto de la transgresión al artículo 10 de la Ley N° 19.886, no puede limitar las atribuciones del Consejo Municipal contenidas en el artículo 65 de la LOCM.

Cuarto: Que el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone en lo pertinente: *“Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes: a) Cualquier particular podrá 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. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones; b) El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los*



particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones; c) Se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contado desde la fecha de su recepción en la municipalidad; d) Rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada del alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la Corte de Apelaciones respectiva. El plazo señalado en el inciso anterior se contará, según corresponda, desde el vencimiento del término indicado en la letra c) precedente, hecho que deberá certificar el secretario municipal, o desde la notificación que éste hará de la resolución del alcalde que rechaza el reclamo, personalmente o por cédula dejada en el domicilio del reclamante”.

Quinto: Que de conformidad con el tenor de la norma antes transcrita, el reclamo de ilegalidad sólo procede en relación con omisiones o resoluciones del alcalde o de sus funcionarios que se estimen ilegales, calidades que no tienen los concejales que forman parte del Consejo Municipal, ya que se trata de autoridades ajenas al ente edilicio, de manera que no procede el reclamo de ilegalidad por acuerdos adoptados por ellos en el marco del ente referido.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la LOCM “*En cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala esta ley*”. Por su parte su artículo 72 establece que “*Los concejos estarán integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad con esta ley. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos*”.

En relación con sus atribuciones el artículo 79 del mismo cuerpo legal establece que al concejo corresponderá, entre otras funciones; “*b) Pronunciarse sobre las materias que enumera el artículo 65 de esta ley. Los concejales presentes en la votación respectiva deberán expresar su voluntad, favorable o adversa,*



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

Código: PLUSXQJZRB

respecto de las materias sometidas a aprobación del concejo, a menos que les asista algún motivo o causa para inhabilitarse o abstenerse de emitir su voto, debiendo dejarse constancia de ello en el acta respectiva”.

Por su parte el artículo 89 de la LOCM dispone que “A los concejales no les serán aplicables las normas que rigen a los funcionarios municipales, salvo en materia de responsabilidad civil y penal, y lo dispuesto en artículo 82 letras l) y m) de la Ley N° 18.883. Ningún concejal de la municipalidad podrá tomar parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, estén interesados, salvo que se trate de nombramientos o designaciones que deban recaer en los propios concejales. Se entiende que existe dicho interés cuando su resolución afecte moral o pecuniariamente a las personas referidas”.

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 la legislación 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 tribunal debe realizar necesariamente un análisis respecto de si en la especie concurre la ilegalidad denunciada.

De la sola lectura del artículo 151 del cuerpo legal referido aparece claro que en la especie la acción de reclamación intentada no cumple con los requisitos que se exigen para su presentación, desde que las decisiones que son reclamables por este procedimiento contencioso administrativo dicen relación con las resoluciones u omisiones del Alcalde o de sus funcionarios, más no



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

Código: PLUSXQJZRB

respecto del Concejo Municipal, que es un órgano que no comparte esas condiciones.

Es así que en el contexto de la revisión de la legalidad de un Decreto Alcaldicio se podría examinar aquello sobre lo que se funda, como sería el debate y la decisión del Concejo Municipal -toda vez que al constituir el acuerdo del Concejo Municipal, un requisito de validez del acto impugnado, resulta incuestionable que el control de legalidad de aquel necesariamente implica revisar lo obrado por el Concejo- pero ello no es lo mismo que revisar solo el actuar del Concejo sin que exista una reclamación en contra de un Decreto (una resolución) del Alcalde –o de un funcionario- que es lo que exige el artículo 151 de la Ley N° 18.695.

En consecuencia eso bastaría, por sí solo, para rechazar la reclamación.

Séptimo: Que, en otro orden de consideraciones, es preciso destacar que el artículo 151 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006, que contiene el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone que la denominada reclamación de ilegalidad municipal procede respecto de dos especies de resoluciones u omisiones ilegales de los Alcaldes o de sus funcionarios: a) aquellas que afectan el interés general de la comuna; y b) aquellas que atañen al interés particular de quien lo interpone. En el primer caso, donde el interés general de la comuna resulta menoscabado por las conductas -activas o pasivas- de los mencionados agentes públicos, cualquier individuo, tenga o no comprometido en ello su propio interés, está en condiciones de deducir el reclamo, que se presenta así como una acción popular. En la segunda de dichas hipótesis, en cambio, cuando las ilegalidades afecten únicamente el interés particular, sólo el agraviado puede deducir la reclamación.

Octavo: Que el arbitrio materia de estos autos pertenece a la segunda de las categorías enunciadas, habida cuenta de que por su intermedio se persigue corregir una decisión del Concejo Municipal de la Municipalidad de Las Condes en cuya virtud se acordó no adjudicar



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

Código: PLUSXQJZRB

el contrato por licitación pública denominada “Servicio de Botón de Pánico”, a juicio de la reclamante, con infracción de normas legales.

De los antecedentes de autos aparece con nitidez que el referido acuerdo del Concejo Municipal forma parte de un procedimiento administrativo para la adjudicación de un contrato por licitación pública, acuerdo que debe ser entendido como un elemento y requisito que integra ese proceso y que, además, permite que el mismo avance hacia su conclusión, puesto que la resolución allí adoptada constituye un paso previo e indispensable para la adopción de la determinación final plasmada en un Decreto Alcaldicio dictado por el/la Alcalde/sa de la comuna, en consecuencia comparte la naturaleza de un acto trámite, lo que queda en evidencia por su solo contenido.

Noveno: Que asentada la naturaleza del acto reclamado se debe determinar si puede ser impugnado a través de la acción prevista en el artículo 151 de la Ley N° 18.695. En este orden de ideas es preciso tener en consideración que los incisos 1° y 2° del artículo 15 de la Ley N° 19.880 limitan la posibilidad de impugnar tales actos al establecer que: *“Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales. Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión”*.

Los actos administrativos de trámite se entienden dependientes del acto por el que se resuelve el procedimiento. Así, y con independencia de los actos trámites que ponen término al procedimiento o producen indefensión, el resto no es impugnable, por lo que habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para que, por medio de su impugnación sea posible denunciar las irregularidades o vicios que se estima afectan al primero, por lo que se traspasan a la decisión final.

Esta limitación de las actuaciones administrativas planteable tanto en los recursos administrativos como en los contenciosos



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

Código: PLUSXQJZRB

administrativos, tiene su razón de ser en el intento de concentrar la totalidad de los motivos de impugnación que puedan afectar la legalidad de una cierta decisión administrativa en un único recurso, vía que puede incluir tanto los reproches dirigidos directamente a la resolución como aquellos que tienen por objeto discutir la legalidad de alguno de los actos de trámite.

Décimo: Que de lo hasta aquí referido sólo cabe señalar que la interpretación armónica de las normas señaladas deja de manifiesto la intención de la ley de imponer límites a la impugnación, que sólo procede en contra de los actos decisorios y de aquellos de trámite que produzcan determinados efectos, esto es, que pongan fin al procedimiento o produzcan indefensión.

En este orden de ideas el acuerdo del Concejo Municipal adoptado en la Sesión Ordinaria N° 1148, de fecha 6 de julio de 2023, no causa ninguno de los dos efectos mencionados, razón por la que no es impugnable a través del contencioso administrativo incoado en autos.

Undécimo: Que, conforme se viene razonando, y aun cuando pudiera parecer innecesario entrar en mayor ponderación de los antecedentes, conviene destacar que, a diferencia de lo expresado por la reclamante, de la lectura del Acta de la Sesión antes referida, se advierte que para adoptar la decisión de rechazar la adjudicación del contrato por licitación pública a la reclamante, el Consejo Municipal tuvo a la vista un cúmulo de antecedentes emanados de la Dirección Pública del mismo municipio y de la comisión específica, así como las argumentaciones expuestas por los concejales, que permitieron que se generara al interior de este órgano colegiado un debate que concluyó con una decisión de mayoría por adoptar la decisión que hoy se reclama, lo que está lejos de ser un acto inmotivado, caprichoso o carente de fundamentación o que excediera las atribuciones de tal entidad, motivo por lo cual no es posible predicar de ilegalidad su actuar. En efecto, de la lectura del acta tantas veces citada, fluye que la misma cumple con uno de los elementos esenciales del acto administrativo, a saber, la motivación, pues en él se exteriorizan las razones que tuvo la mayoría del ente



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

Código: PLUSXQJZRB

colegiado para rechazar la adjudicación, lo que es consistente con la exigencia que se impone en virtud del principio de legalidad.

Duodécimo: Que los documentos acompañados ante esta Corte no logran alterar lo que viene decidido, teniendo en consideración los razonamientos antes expuestos.

Por estas consideraciones y atendido lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, **se rechaza, sin costas**, el reclamo de ilegalidad interpuesto por don Jaime Godoy Cifuentes, en representación de Globe S.A., en contra del acuerdo 123/2023 del Consejo Municipal de la Municipalidad de Las Condes, que rechazó la adjudicación del contrato por licitación pública denominada Servicio de Botón de Pánico, ID N° 2560-14-LF23.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redactó el ministro Rodríguez Moreno.

N° Contencioso Administrativo-573-2023.

Pronunciada por la Novena Sala, integrada por los Ministros señor Antonio Ulloa Márquez, señor José Pablo Rodríguez Moreno y la Abogada Integrante señora Claudia Candiani Vidal quien no firma, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por ausencia.

En Santiago, veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro, se notificó por el estado diario la resolución que antecede.



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

Código: PLUSXQJZRB

Pronunciado por la Novena Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Antonio Ulloa M., Jose P. Rodriguez M. Santiago, veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro, 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: PLUSXQJZRBD