

C.A. de Santiago

Santiago, veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que comparece Inmobiliaria y Constructora Brinker S.A. y deduce reclamo de ilegalidad en contra de la Municipalidad de Santiago y de la Dirección de Ornato, Parques y Jardines de la misma Municipalidad, fundada en la ilegalidad en que habrían incurrido con motivo del envío de la Carta N° 242/2024, de 31 de mayo de 2024, que rechazó en sede municipal el reclamo administrativo interpuesto contra las multas cursadas por supuestos daños al arbolado urbano en el contexto de la ejecución del Proyecto de Pavimentación Participativa Agrupación 32, contratado con SERVIU RM.

En cuanto a los antecedentes de hecho señala la reclamante que la controversia surgió a raíz de la ejecución del proyecto de pavimentación contratado con SERVIU RM, en el cual la empresa no habría recibido indicaciones específicas relativas al cuidado del arbolado urbano en las bases de licitación ni por parte de la inspección técnica de obra. Refiere que ante el riesgo previsible de afectaciones a los árboles existentes, adoptó, por iniciativa propia, medidas de mitigación, incluyendo la realización de informes fitosanitarios previos, la identificación de especies en mal estado y la aplicación de bioestimulantes y fertilizantes. No obstante, se queja, la Municipalidad cursó una multa inicial de 504,71 UTM mediante la Carta N° 175/2024, de 17 de abril de 2024, sustentada en un informe de observaciones del estado del arbolado que no precisó cuáles daños eran atribuibles directamente a la recurrente ni diferenció aquéllos derivados de factores naturales o vandalismo.

Señala seguidamente que, en respuesta a dicha carta, la empresa presentó una solicitud el día 25 del señalado mes y año argumentando que la multa carecía de fundamento, toda vez que no existía obligación contractual que le impusiera medidas específicas de conservación del arbolado, y que, además, el daño a ciertos árboles era preexistente o producto del propio entorno urbano. Sin embargo, precisa, mediante Carta N° 242/2024 la Municipalidad redujo sólo parcialmente la multa a 393,44 UTM, sin fundamentación alguna, manteniendo sanciones sin precisar los criterios



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

Código: CKLGXYJVTZP

utilizados, los árboles afectados, ni las razones de la rebaja aplicada, lo que configura un acto administrativo arbitrario e ilegal.

Desde una perspectiva jurídica, sostiene la reclamante que la actuación de la Municipalidad vulnera principios esenciales del Derecho Administrativo y derechos fundamentales garantizados en la Constitución y en la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos. Así, en primer término denuncia la falta de motivación del acto administrativo, en contravención de los artículos 8° de la Constitución y 11 y 41 de la Ley N° 19.880 y en particular alega que la resolución se limita a hacer referencia a cuadros numerados, los cuales no figuran en los antecedentes administrativos ni explican qué criterios se emplearon para determinar la reducción de ciertos montos y la mantención de otros. Además, el acto impugnado no individualiza las especies arbóreas afectadas ni detalla las supuestas intervenciones indebidas atribuidas a la recurrente, lo que impide un control adecuado de su legalidad y afecta el derecho de defensa.

Asimismo, se alega la vulneración del principio de legalidad contenido en los artículos 6° y 7° de la Constitución y 2° de la Ley N° 18.575, pues la Municipalidad impuso multas sin respaldo normativo claro y aplicó sanciones basadas en hipótesis no contempladas en el contrato ni en las bases de licitación. En este sentido, se argumenta que el cobro efectuado no se ajusta a las disposiciones de la Ordenanza N° 94-2004, la cual regula el pago de derechos municipales, pero no contempla la imposición de multas como las establecidas en este caso.

Por último, denuncia un perjuicio económico grave, pues la multa asciende a \$25.928.089, lo que representa un impacto significativo para la empresa recurrente.

Segundo: Que al evacuar el traslado conferido la Municipalidad de Santiago solicita el rechazo íntegro del reclamo.

En primer término sostiene que el acto administrativo impugnado es plenamente legal, argumentando que la recurrente ha intentado tergiversar la naturaleza del procedimiento administrativo, en tanto la carta de 25 de abril de 2024, en que la empresa solicitó la anulación de las multas, no constituye un recurso administrativo formal, pues el artículo 15 de la Ley N° 19.880 sólo reconoce como mecanismos de impugnación la reposición y el recurso



jerárquico, los cuales deben presentarse dentro del plazo de cinco días conforme al artículo 59 del mismo cuerpo normativo.

La Municipalidad enfatiza que la empresa no presentó un recurso en la forma y plazo establecidos, por lo que su alegación carece de fundamento y, en consecuencia, sostiene que la respuesta contenida en la Carta N° 242/2024, en la que se resolvió reducir parcialmente la multa, no es una resolución de un recurso administrativo, sino el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 19 N° 14 de la Constitución y que no cabe por tanto impugnarla mediante un reclamo de ilegalidad, ya que no reviste el carácter de un acto administrativo sancionatorio.

En cuanto al fondo y desde la perspectiva fáctica y técnica, la Municipalidad refuta los argumentos de la recurrente en relación con la ausencia de obligaciones contractuales sobre el cuidado del arbolado urbano.

Sostiene que, conforme a los antecedentes descriptivos del proyecto licitado, la empresa adjudicataria sí tenía la obligación de adoptar medidas de resguardo del arbolado existente y reponer cualquier elemento dañado en la vía pública. Se indica que la reclamante omitió coordinarse con la Subdirección de Ornato, Parques y Jardines, aplicando fertilizantes y bioestimulantes sin autorización, lo que pudo haber afectado la salud de los árboles intervenidos.

Igualmente, se señala que la empresa desconocía los procedimientos para reportar daños al arbolado urbano y que no comunicó debidamente la implementación de medidas de mitigación antes de ejecutar las obras. A juicio de la Municipalidad estos antecedentes desvirtúan la alegación de la reclamante respecto de la inexistencia de daños atribuibles a su actuación, justificando así la imposición de sanciones.

En lo jurídico la Municipalidad sostiene que no existe vulneración del principio de legalidad ni del debido proceso, puesto que el acto impugnado no es un acto sancionatorio que deba cumplir con las formalidades de motivación exigidas en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, sino una respuesta administrativa al derecho de petición. Por lo tanto, no es aplicable el estándar de fundamentación exigido para resoluciones que resuelven recursos administrativos. Asimismo, enfatiza la Municipalidad que el informe técnico en el cual se basó la sanción contiene antecedentes suficientes que



justifican la existencia de los daños atribuidos a la recurrente y la determinación de los montos aplicados.

Respecto de la supuesta vulneración del principio de legalidad, la Municipalidad de Santiago sostiene que la sanción impuesta encuentra su fundamento en la Ordenanza N° 94-2004, que regula el cobro de derechos por daños al arbolado urbano, y en los antecedentes administrativos del proyecto licitado. Afirma que la empresa recurrente tenía la obligación contractual de proteger el arbolado existente, conforme a los términos del proyecto de pavimentación, por lo que su responsabilidad frente a los daños causados es incuestionable. Además argumenta que la sanción impuesta no excede las atribuciones municipales, ya que la normativa vigente faculta a la Municipalidad para determinar montos de reparación cuando se constatan afectaciones a bienes de uso público, como ocurre en el caso de las especies arbóreas dañadas.

Tercero: Que evacúa informe la Fiscal Judicial señora Macarena Troncoso López, quien sugiere acoger el presente reclamo con el objeto de que la Municipalidad de Santiago deje sin efecto la Carta N° 242/2024 y proceda a dictar un nuevo acto administrativo debidamente fundado y ajustado a derecho.

Para arribar a dicha determinación la Fiscal Judicial advierte que el acto impugnado adolece de una falta de motivación evidente, lo que constituye una infracción a los artículos 8° de la Constitución y 11 y 41 de la Ley N° 19.880, por cuanto la decisión adoptada por la Municipalidad se limita a señalar una rebaja parcial de la multa originalmente impuesta, sin que se expliquen las razones jurídicas y técnicas que sustentan dicha reducción, lo que impide que el administrado pueda ejercer su derecho de defensa de manera efectiva y que se lleve a cabo un control jurisdiccional adecuado sobre la legalidad del acto.

Asimismo, observa que existe una confusión en la naturaleza jurídica del cobro efectuado por la Municipalidad, pues no se distingue correctamente entre lo que corresponde a un cobro de derechos municipales y lo que se configura como una multa propiamente tal. Se señala que la sanción aplicada se fundamenta en la Ordenanza N° 94-2004, la cual regula el cobro de derechos por ocupación o daño de bienes de uso público, pero no contempla



la imposición de multas como las establecidas en este caso. La falta de precisión en la base normativa de la sanción, señala el informe, priva al acto administrativo de un sustento jurídico claro, lo que refuerza su ilegalidad.

Adicionalmente, advierte que el acto administrativo impugnado presenta serias inconsistencias en su fundamentación, lo que se evidencia en la referencia a los cuadros N^{os} 1, 2 y 3 para justificar la rebaja parcial de la multa, los cuales no se encuentran en el expediente administrativo ni en la Carta N° 175/2024, que dio origen a la sanción. Esta incongruencia documental, asegura, imposibilita conocer con exactitud cuáles fueron los criterios utilizados por la Municipalidad para determinar qué multas se mantuvieron y cuáles fueron reducidas. A ello se suma un error de cálculo manifiesto en la determinación del monto final de la sanción, lo que no solo afecta la certeza jurídica del acto, sino que también demuestra la falta de rigurosidad en su dictación.

En virtud de estos antecedentes, concluye que la Municipalidad de Santiago ha emitido un acto administrativo que no cumple con los estándares mínimos de fundamentación exigidos por la normativa vigente, lo que afecta gravemente el derecho al debido proceso y la certeza jurídica del administrado.

Cuarto: Que corresponde hacerse cargo, en primer término, de la alegación formulada por la Municipalidad reclamada en la que plantea una suerte de improcedencia de la reclamación por no haberse dirigido contra un acto susceptible de ser atacado por la vía de la acción a que se refiere el artículo 151 de la Ley N° 18.695.

En cuanto a este punto, la norma recién aludida dispone, en lo pertinente, que 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 y que el mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales. Añade el precepto que rechazado el reclamo por no haberse decidido oportunamente o por resolución fundada del alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la Corte de Apelaciones respectiva.



Pues bien, como puede advertirse, el legislador no ha circunscrito los actos respecto de los cuales procede el reclamo de ilegalidad a unos de una determinada y precisa naturaleza jurídica, sino que ha empleado genéricamente la expresión “resoluciones”, que ha de entenderse como sinónima de determinaciones, pronunciamientos o dictámenes, es decir, como cualquier manifestación de voluntad del alcalde o del funcionario que exprese una decisión oficial en relación a un asunto que le fuere planteado.

Por consiguiente, la alegación de la Municipalidad será desestimada, en tanto puede considerarse que la denominada Carta N° 242/2024 de 31 de mayo de 2024, que desestimó la reclamación que se formuló contra la también denominada Carta N° 175/2024, de 17 de abril del mismo año, constituye un auténtico acto administrativo, en los términos del artículo 3° de la Ley N° 19.880, que se impugna por la vía del reclamo de ilegalidad municipal del artículo 151 de la Ley N° 18.695.

Quinto: Que en cuanto al fondo del asunto, el principal reproche que se dirige a la decisión contenida en la Carta N° 242/2024 de 31 de mayo de 2024 del Director de Ornato, Parques y Jardines de la Municipalidad de Santiago es su falta de fundamentación. Como primera cuestión esencial a dilucidar corresponde señalar que a este acto administrativo de un órgano de la administración del Estado que se denominó Carta N° 242/2024 le es aplicable la exigencia de fundamentación que se contiene en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, de manera tal que si la decisión no contiene los sustentos que la explican y justifican, carece de validez.

Ahora, como se dijo, la Carta N° 242/2024 se pronunció respecto de una solicitud formulada el 25 de abril de 2024 dirigida contra la Carta N° 175/2024, que había impuesto multas, y en la que específicamente se pidió “anular el cobro de las multas y entrega de garantía propuestas y considerar la propuesta de reemplazo del arbolado afectado por el proyecto y anular las multas y garantías exigidas, basados en que el aspecto del resguardo del arbolado no fue considerado por el proyecto original licitado, ni incluido en sus bases ni especificaciones técnicas, a cuyos criterios fue presupuestada y adjudicada esta obra”.

El Director de Ornato, Parques y Jardines dice textualmente en el documento que “junto con saludar, me refiero a su carta fechada el pasado



25 de abril, donde apela a multas cursadas por daño al arbolado que resultó dañado por los trabajos relacionados al Proyecto de Pavimentación Participativa Agrupación 32, llamado 31°. Al respecto y de acuerdo a los antecedentes entregados, se determinó lo siguiente:

Cuadro N° 1

Se rebajan las 29,02 UTM, pero, se deberán reponer estos ejemplares dañados, por nuevos ejemplares, de la especie Ligustro lucidum, de 4 metros de altura y DAP de 1.5-2 pulgadas.

Cuadro N°2

Se mantiene el cobro, por tratarse de ejemplares adultos, los cuales se encontraban con buen estado fitosanitario y estructural.

Cuadro N°3

Se rebaja el cobro al 50%, debido a que los árboles presentaban daño en su corteza y eje fustal. Además, se descuenta el 100% de un ejemplar recuperado.

En resumen, se mantiene el cobro por 393,44 UTM y se consideró una rebaja de 189,52 UTM.”.

Sexto: Que como puede advertirse de la simple lectura, la decisión de la autoridad administrativa se circunscribe a indicar la rebaja parcial de la multa que para cada caso dispone en relación a la primitivamente impuesta, mas no menciona en lo absoluto las consideraciones, sean de orden técnico o de orden jurídico, que tiene presente para decidir del modo que lo hace, impidiendo de este modo un efectivo ejercicio del derecho de defensa por parte del destinatario de este pronunciamiento y un adecuado control de legalidad por parte de la jurisdicción.

Sin perjuicio de lo anterior, tal como lo advierte la señora Fiscal Judicial en su informe, no existe tampoco claridad en relación a la naturaleza jurídica de los cobros que efectúa la Municipalidad reclamada, tratándose en algunos casos como derechos municipales y en otros como multas propiamente tales, fundados todos en la Ordenanza N° 94-2004 que regula el cobro de “derechos por daños o destrucción de árboles”, sin contemplar multas como las aplicadas a la sociedad reclamante, advirtiéndose de esta forma imprecisión en la base normativa de la sanción, lo que priva al acto administrativo de sustento jurídico claro, lo que refuerza su ilegalidad.



Séptimo: Que por las consideraciones expresadas en los motivos anteriores de este fallo corresponde que el reclamo de ilegalidad interpuesto por Inmobiliaria y Constructora Brinker S.A. contra la Municipalidad de Santiago sea acogido.

Por estas consideraciones, compartiéndose el parecer de la señora Fiscal Judicial y visto, además, lo dispuesto en las normas legales citadas y en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, se **acoge** el reclamo de ilegalidad municipal deducido en lo principal de la presentación de 14 de agosto de 2024 por Inmobiliaria y Constructora Brinker S.A. contra la Municipalidad de Santiago, dejándose sin efecto tanto la decisión contenida en la Carta N° 242/2024 de 31 de mayo de 2024, como lo decidido y las multas impuestas en la Carta N° 175/2024 de 17 de abril de 2024.

Regístrese y archívese.

Redacción del Ministro señor Balmaceda.

Contencioso Administrativo N°554-2024.



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

Código: CKLGXYJVTZP

Pronunciado por la Quinta Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Marisol Andrea Rojas M., Jaime Balmaceda E. y Abogado Integrante Luis Hernandez O. Santiago, veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.

En Santiago, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



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

Código: CKLGXYJVTZP