

C.A. de Santiago

Santiago, seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Al folio 31: a todo, téngase presente.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que comparece el abogado Claudio Andrés Burgos Burgos, en representación de **Centro integral evangélico Gracia y Verdad**, quien interpone reclamo de ilegalidad conforme al artículo 151 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante LOCM), en contra de la **I. Municipalidad de Quilicura**, representada por su alcaldesa Paulina Bobadilla Navarrete, en contra de decreto alcaldicio E N°3000 de 10 de mayo de 2023, notificado el 14 de junio del mismo año, que resolvió el término del contrato de comodato suscrito entre las partes.

Argumenta que con fecha 14 de junio de 2023, fue notificada del mencionado decreto, contando con un plazo de 10 días hábiles para desalojar el inmueble ubicado en Cabo primero Cuevas N°550, comuna de Quilicura, concesión otorgada por decreto exento N°3932 de fecha 5 de diciembre de 2012.

Refiere que la Municipalidad puso fin anticipado, mediante decreto alcaldicio, al contrato de comodato suscrito entre ambas partes, aduciendo “graves incumplimientos a las obligaciones del contrato de comodato y respectivo reglamento interno, ley de urbanismo y construcciones de la respectiva ordenanza y el informe de la unidad de asuntos religiosos, el que da cuenta de que la organización perdió cobertura y patrocinio financiero, lo que ocasionó además, que muchos de sus integrantes, fieles de su congregación migraran a otras iglesias o congregaciones, además de mantener



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

Código: RHSRXMYHWHE

construcciones irregulares albergando a familiares viviendo en el lugar”.

Reclama ilegalidad en el decreto E N°3000, sustentado en tres argumentaciones. En primer lugar, la ilegalidad del decreto exento N°1969 del 13 de junio de 2013, que sirve de fundamento al decreto objeto del reclamo, que corresponde al Reglamento de constitución de comodatos de inmuebles municipales, que establecía plazos impostergables para la edificación por el reclamante, el cual debió quedar sin efecto, atendida la normativa especializada dictada en el país, que suspendió los plazos, por el Estado de Emergencia Sanitaria por Pandemia del Covid-19.

Señala que el incumplimiento del mencionado decreto, en el año 2020, ordenando el término del contrato, con lo cual se transgreden las instrucciones dictadas por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en orden a suspender los plazos por la emergencia sanitaria.

En segundo lugar, señala la ilegalidad del Decreto E N°3000, fundamentado por el decreto exento N°3103/2020 del 8 de julio de 2020, y los oficios de la dirección de obras municipales N° 329 y 880, dictados el 10 y 11 de junio de 2020, respectivamente. Refiere que, atendida la fecha de la dictación y el cambio de circunstancias, se produce el decaimiento del acto administrativo por las razones expuestas anteriormente.

Finalmente, estima que la cláusula novena del contrato de comodato suscrito entre las partes, es nula, toda vez que otorga valor de ley al reglamento N°3103/2020, del 8 de julio de 2020, siendo que la constitución de comodatos municipales tiene como única fuente legal la Ley 18.695, por lo que, toda infracción debe ser conocimiento



de un lato proceso judicial, para no atentar contra el principio de certeza jurídica y buena fe en la contratación administrativa.

Refiere que lo expuesto, le causa agravio, pues la restitución impuesta, provoca un daño material de \$17.000.000 y \$250.000.000, correspondiente al beneficio que se hubiera obtenido de llevar a cabo la conclusión del templo y áreas de desarrollo comunitario, por lo que solicita se acoja la reclamación interpuesta, dejando sin efecto y declarando nulo el Decreto Alcaldicio E N°3000 del 10 de mayo de 2023, dictado por la I. Municipalidad de Quilicura.

Segundo: Que, evacúa informe la abogada Claudia Arredondo Reynaldos, por la recurrida I. Municipalidad de Quilicura, solicitando que el reclamo de ilegalidad sea rechazado.

Señala que mediante acuerdo del Concejo Municipal N° 638 del 5 de diciembre de 2012, se aprobó la entrega de bien inmueble en comodato a la reclamante, por un plazo de 50 años, indicando en la cláusula cuarta que se entregaba para la construcción de un templo de la iglesia, que serviría también como lugar de acogida de adultos y niños con alto índice de vulnerabilidad de la comuna, solo pudiendo ser destinado a fines propios y esenciales de la organización, y en ningún caso a actividades con fines de lucro.

Que el oficio N°329 del 10 de junio de 2020, dio cuenta del incumplimiento por parte de la organización de las normas de construcción, al no tramitar el permiso de edificación conforme a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dando cuenta además de construcciones irregulares en madera, utilizadas como vivienda, por lo que procedió a dictarse el decreto exento N°3101, del 8 de julio de 2020, el cual ordenó poner término al comodato, por incumplimiento de contrato, ya que entre el 2013 y 2019 no se



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

Código: RHSRXMYHWHE

construyó el templo, ni se ha realizado obra social para el que fue entregado, no siguiendo adelante con la ejecución del decreto, a causa de la pandemia.

Agrega que el informe evacuado por la Sección de Asuntos religiosos de la Dirección de desarrollo comunitario, el 27 de abril de 2020, señaló que la pastora Ramírez, a cargo de la congregación, perdió el patrocinio del ministerio brasileño que le entregaba apoyo financiero, ocasionando la migración del 30% de los integrantes, corroborando que no se han ejecutado las obras comprometidas, y dando cuenta además, que han sido construidas mediaguas, las cuales son usadas como viviendas, por presuntos familiares de la señora Ramírez, quien les permite vivir en el terreno, existiendo un grave incumplimiento del contrato de comodato y su reglamento.

Que en la actualidad se ha constatado que la situación no ha cambiado desde el año 2020, lo cual se indica en Informe de oficio Dideco N°844/2023, del 20 de abril de 2023.

Indica que la cláusula séptima del contrato suscrito contempla el derecho de la Municipalidad, de poner término anticipado al presente comodato por causas graves, es decir, cuando la comodataria de un uso distinto al señalado en el contrato, lo que fue constatado en el proceso de fiscalización realizado, poniendo término al contrato, mediante Decreto Alcaldicio E N°3000, de fecha 10 de mayo de 2023.

Agrega que a la fecha, la recurrente no ha hecho restitución del inmueble e incluso ha aumentado a 6, las mediaguas instaladas en el terreno, indicando la pastora, que correspondía a moradas de cuidadores, lo cual no resulta factible.



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

Código: RHSRXMYHWHE

En consecuencia, señala que la Municipalidad, haciendo uso de las cláusulas séptima y novena del contrato, en su calidad de propietaria del inmueble, puso término al contrato suscrito entre las partes, por incumplimiento de la contraparte, pues no solo no ha construido como se había pactado, sino que además, le ha dado un uso distinto a aquel convenido.

Que respecto a las suspensiones de plazo por la pandemia de Covid 19, señala que los argumentos que sustentan la ilegalidad reclamada, no justifican el incumplimiento, toda vez que el inmueble se entregó en el año 2013, y que solo fue construida una muralla y dos pilares, mucho antes del año 2020, poniendo término al contrato en ese mismo año, por incumplimiento, el cual no se ejecutó en ese momento, atendida la emergencia sanitaria y el hecho de que vivían dos familias en el lugar, que no era posible desalojar en pandemia.

Que en cuanto al agravio reclamado, este no se configura, toda vez que no existen indicios de cumplir con el cometido del comodato, no generando valor alguno para el interés general de la comuna, por lo que reitera su petición de rechazo del recurso, con costas.

Tercero: Que, se evacuó informe por la Fiscal de esta Corte, señora Clara Carrasco Andonie, quien luego de reseñar lo obrado en estos autos, estima que el reclamo debiera ser rechazado, por no observarse un acto que pueda ser considerado como ilegal, además de estimar que el asunto referente al incumplimiento de contrato, en los términos planteados por la reclamante, si así lo estima, podría ser más bien, objeto de pronunciamiento en sede diversa.

Cuarto: Que, de lo expuesto precedentemente, cabe señalar que al amparo de lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades el Centro Integral Evangélico Gracia y Verdad se



dirige a cuestionar el decreto alcaldicio E N°3000 de 10 de mayo de 2023, de la Municipalidad de Quilicura, que resolvió el término del contrato de comodato suscrito entre las partes.

Quinto: Que conviene precisar los siguientes hechos:

- a) El 5 de diciembre de 2012 por acuerdo del Concejo Municipal de la Municipalidad de Quilicura promulgado por Decreto Exento N° 3932 de esa misma fecha se aprobó entregar un terreno de ese municipio a la reclamante en comodato por un espacio de 50 años.
- b) En la cláusula cuarta del contrato de comodato se estableció que el inmueble fue entregado para la construcción de un templo de la iglesia que servirá como lugar de acogida de adultos y niños con alto índice de vulnerabilidad de la comuna de Quilicura.
- c) Por oficio N° 329 de 10 de junio de 2020 la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Quilicura dio cuenta del incumplimiento de la comodataria a las normas de construcción, por no tramitarse el permiso de edificación de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcción, dando cuenta además de construcciones irregulares utilizadas como viviendas.
- d) El 8 de julio de 2020 la Municipalidad dictó el decreto exento N° 3101 que ordenó poner término al contrato de comodato por no construirse el templo ni la obra social para lo que fue entregado el terreno.

Sexto: Que corresponde ahora analizar los capítulos o razones de ilegalidad que han sido denunciados.

I. De la primera ilegalidad:



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

Código: RHSRXMYHWHE

Séptimo: Que la reclamante plantea en primer término la ilegalidad del decreto exento N° 1969 de 13 de junio de 2013, que a su vez, sirve de sustento al decreto objeto del reclamo. Señala que éste es el reglamento de constitución de comodatos de inmuebles municipales, siendo éste un instrumento complementario del contrato de comodato en cuanto establecía plazos impostergables para la edificación que debía hacerse, entiende que tal reglamento es antijurídico dada la coyuntura de la pandemia que se vivía, de tal manera que la Dirección de Obras de la Municipalidad debió dictar la resolución respetando la suspensión de plazos por la pandemia conforme a instrucciones impartidas por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, ya que la situación por el COVID 19 representaba un caso fortuito, por lo que los jefes superiores de los servicios podían suspender los plazos por razones de caso fortuito. Para lo anterior se cita una serie de artículos de la ley N° 19.880 relativa a los actos administrativos, normas de la Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda en cuanto dispone como funciones de la División de Desarrollo Urbano la supervigilancia de las Direcciones de Obras.

Octavo: Que el reclamo de ilegalidad es de derecho estricto, lo cual significa, que quien impugna debe señalar con precisión la norma que estima infringida y la forma cómo ello ocurre en el acto impugnado.

Dentro de este orden de ideas, la reclamante en su escrito cita una serie de normas, sin explicar con precisión cómo ellas son transgredidas, simplemente hace afirmaciones para luego extraer una conclusión en cuanto a que la municipalidad debió suspender los



plazos que contenía el reglamento de comodato para la construcción de la edificación por la cual se entregó el respectivo terreno.

Pues bien, el reglamento de comodato es del año 2013, por lo que no puede construirse una ilegalidad actual sobre la base de un documento cuya data es de hace más de diez años atrás. Cuestión distinta es que se plantee su vigencia para el caso en cuestión, y allí la reclamante reprocha que no se haya dispuesto su suspensión por efectos de la pandemia.

Con todo, esa omisión pudo ser objeto directo de reclamo conforme lo permite el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades, sin que conste que se haya hecho pues el acto reclamado ha sido el decreto alcaldicio N° 3000 que puso término al contrato y no una omisión.

Pero aun así e intentando dar igual respuesta jurisdiccional al reclamante, no puede aceptarse la ilegalidad que se plantea en orden a que el plazo del reglamento respectivo debió estar suspendido pues el contrato de comodato data de hace más de diez años y en todo este tiempo bien pudo iniciarse los trámites respectivos para la construcción de la iglesia que se dijo construir, sin embargo pasado este largo tiempo y conforme a los antecedentes acompañados, la Directora de Desarrollo Comunitario dio cuenta el 20 de abril de 2023 que después de 10 años de vigencia no se concluyó el proyecto para el que se celebró el comodato, indicándose incluso que la pastora señora Ramírez encargada de la Iglesia a construirse perdió el apoyo económico original reconociendo que en la actualidad el inmueble es habitado por dos familias que cuidarían el terreno.

Por ello, la pandemia iniciada en el mes de marzo de 2020, vale decir siete años después de la celebración del contrato no podría



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

Código: RHSRXMYHWHE

justificar una suerte de caso fortuito pues no se trata que la construcción se haya iniciado con todos los permisos legales y reglamentarios sino que simplemente el proyecto aparece abandonado y el terreno ocupado con mediaguas que han ido en aumento.

Por lo tanto no se detecta la configuración de alguna ilegalidad bajo este primer capítulo y por ende, ha de ser desestimada esta primera alegación.

II. De la segunda ilegalidad:

Noveno: Que como segundo capítulo de ilegalidad se acusa el decaimiento administrativo del decreto impugnado. Se indica que el Decreto N° 3000 de 10 de mayo de 2023 se fundó a su vez en el decreto exento N° 3103 de 8 de julio de 2020 por lo que por su fecha y el cambio de circunstancias decayó. Estima que desde que se dispuso el término del contrato hasta la dictación del decreto que lo materializó ocurrió una circunstancia sobreviniente cual fue la pandemia, manteniéndose prohibidas las actividades relativas al uso de recursos humanos y fuerza de trabajo, salvo excepciones. Considera que el plazo para construir era de diez años, a lo que debía añadirse la circunstancia de la suspensión de plazos por pandemia, concluyendo que el plazo para construir era exiguo.

Décimo: Que si bien la institución del decaimiento administrativo no tiene consagración legal sino doctrinal y jurisprudencial, existe consenso en que el decaimiento es la extinción de un acto administrativo por circunstancias sobrevinientes.

En la especie la reclamante postula el decaimiento de un acto previo que sirve de sustento al acto del que reclama, es decir, el decreto exento N° 3103 de 8 de julio de 2020 que ordenó poner



término al contrato de comodato por no construirse el templo ni la obra social para lo cual se entregó el terreno en cuestión.

Nuevamente entonces vemos una falta de rigurosidad en el reclamo de ilegalidad planteado pues ahora se ataca el decreto del año 2020 entendiendo que decayendo éste caería consecuentemente el decreto N° 3000 que puso término al contrato, aspecto que no puede aceptarse bajo los estrictos términos del artículo 151 de la Ley de Municipalidades.

Aun así, la circunstancia constatada en el año 2020, esto es, la falta de construcción del templo no ha logrado variar ni siquiera en el año 2023, pues en ambos años la situación se mantuvo en el tiempo, variando solo el número de construcciones irregulares instaladas en el terreno. De esta forma, la circunstancia de pandemia no es un aspecto sobreviniente al decreto aquí impugnado que no es otro que el decreto N° 3000 de 10 de mayo de 2023 y ello trae como consecuencia el rechazo de este capítulo de ilegalidad.

Corroborar esta conclusión el hecho que la decisión de poner fin al comodato no solo se sustenta en la falta de construcción del templo sino también en haber destinado el terreno a un uso distinto para el que fue entregado ya que se está dando en él un uso residencial, no pudiendo olvidarse que de acuerdo a la cláusula séptima del contrato se permitía poner término anticipado al mismo cuando la comodataria diera al terreno un uso distinto al que se consideró para celebrar el respectivo contrato.

III. De la tercera ilegalidad

Undécimo: Que en tercer término se sostiene como ilegalidad del Decreto N° 3000 la nulidad de la cláusula novena del contrato de comodato, indicándose que se da valor de ley a un reglamento N°



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

Código: RHSRXMYHWHE

3103/2020 de 8 de julio de 2020 (sic). Sostiene que la constitución de comodatos tiene como fuente la ley N° 18.695 y que el reglamento solo mira a cuestiones fácticas, añadiendo que se atenta contra la certeza jurídica y la buena fe en la contratación. Luego alude a aspectos de caso fortuito.

Sobre el particular, no se advierte con claridad cuál es la razón de ilegalidad que se denuncia en torno al decreto N° 3000 –que es el acto reclamado–, pareciera que lo que se plantea es que no debió aplicarse el reglamento de comodato en la cita del Decreto N° 3103, pero ello no es posible porque las mismas partes pactaron en el contrato de comodato la aplicación supletoria del Reglamento de Uso de Bienes Inmuebles Municipales, por lo que plantear ahora su no aplicación atenta contra la ley del contrato y además contra la buena fe y certeza jurídica pues hubo consentimiento en que ello fuera así, por lo tanto la presente ilegalidad tampoco encuentra asidero para ser acogida.

IV. Del perjuicio:

Duodécimo: Que al haberse descartado la existencia de vicios de ilegalidad no tiene cabida el análisis sobre los eventuales perjuicios que el acto reclamado podría generar, menos aún si el perjuicio se hace descansar en hipótesis como imposibilidad de aumento de activos o la de disminución de pasivos o, en la existencia de un lucro cesante olvidando que la cláusula cuarta del contrato prohibía el ejercicio de actividades con fines de lucro.

Décimo tercero: Que como corolario de lo señalado, el reclamo de ilegalidad debe rechazarse ya sea por no acreditarse algún vicio que afecte al acto reclamado, ya porque las ilegalidades que se alegan se refieren a actos administrativos pretéritos, ya por



invocarse omisiones que no han sido reclamadas oportunamente, ya porque los antecedentes de hecho muestran que el sustento del acto reclamado justifica su dictación.

Décimo cuarto: Que de esta forma se comparte la decisión de la fiscalía judicial que sugirió rechazar el reclamo.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades **se rechaza, el reclamo de ilegalidad** deducido en representación del Centro Integral Evangélico Gracia y Verdad en contra del Decreto E N° 3000 de 10 de mayo de 2023 de la Municipalidad de Quilicura.

Regístrese, notifíquese y en su oportunidad archívese.

Redactó la ministra Mireya López Miranda.

N°Contencioso Administrativo-555-2023.

No firma la abogada integrante señora Correa Farias, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por encontrarse ausente.



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

Código: RHSRXMYHWHE

Pronunciado por la Quinta Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Mireya Eugenia López M. y Ministro Suplente Manuel Esteban Rodríguez V. Santiago, seis de marzo de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a seis de marzo 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: RHSRXMYHWHE