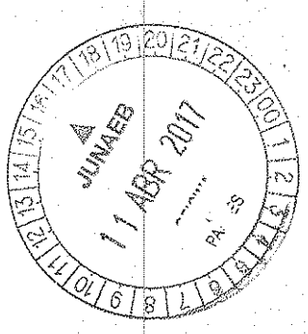
GOBIERNO DE CHILE
JUNTA NACIONAL DE AUXILIO
ESCOLAR Y BECAS



RECHAZA, EN LOS SENTIDOS QUE INDICA, RECLAMACIÓN DEDUCIDA POR LA EMPRESA COMERCIAL DE ALIMENTOS S.A., EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EXENTA Nº 335 DE 2016, DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE APLICACIÓN DE SANCIONES, REGULADO POR LAS BASES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA ID 85-35-LP11, DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN PRE ESCOLAR (PAP) DE LA JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES. EJECUTA MULTAS, ORDENA NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN QUE SEÑALA.

RESOLUCION EXENTA Nº 838

SANTIAGO, 07 ABR 2017

VISTOS:

Lo dispuesto en la ley Nº 15.720 que crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; en la ley Nº 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos administrativos de Suministro y Prestación de Servicios; en el Decreto Nº 250 de 2004 del Ministerio de Hacienda que aprueba Reglamento de la ley N° 19.886; en el Decreto Supremo de Educación Nº 5.311 de 1968 que Aprueba el Reglamento General de JUNAEB; en el Decreto Ley de Educación Nº 180 de 1973 que Reorganiza la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; en la Resolución N° 283 de 2011 que aprueba bases administrativas, técnicas, operativas y anexos de la licitación pública ID 85-35-LP11 y sus modificaciones; en la Resolución Exenta N° 400 de 2012, que adjudica licitación pública ID 85-35-LP11; en la Resolución Nº 50 del año 2012 que aprueba contrato entre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y la empresa Comercial de alimentos S.A.; en la Resolución Exenta Nº 38 de 2016, de la dirección regional de Arica y Parinacota que notifica incumplimientos que indica; en la Resolución Exenta Nº 335 de 2016 que resuelve descargos que indica, todas de JUNAEB, en el decreto supremo N° 292 de 2016 del Ministerio de Educación y, en la Resolución N° 1600 del año 2008 de Contraloría General de la Republica, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

CONSIDERANDO:

1.- Que, mediante la Resolución Exenta Nº 38 de 2016, la dirección regional de Arica y Parinacota notificó a la empresa Comercial de alimentos S.A., en adelante el "prestador" o "recurrente" los incumplimientos relacionados con la entrega fuera de plazo de las minutas mensuales del Programa de Alimentación Pre Escolar (PAP), que debían ser aplicadas durante los meses de agosto de 2013 y julio de 2014, y su multa asociada por un valor

total de $622.585.- (Seiscientos veintidós mil quinientos ochenta y cinco pesos), en el marco de la substanciación del procedimiento especial de aplicación de sanciones, regulado por las bases de la licitación pública ID 85-35-LP11;

2.- Que, el prestador, dentro del plazo de 30 días hábiles establecido en el Título XXX de las bases administrativas, hizo valer sus derechos en contra de la resolución singularizada en el considerando anterior, interponiendo sus descargos ante la directora de la referida dirección regional;

3.- Que, del examen de los descargos que interpuso el prestador, se constató que no impugnó todos los incumplimientos que le fueron notificados. De este modo, se emitió el respectivo pronunciamiento según da cuenta la Resolución Exenta Nº 335 de 2016 y, en virtud de las consideraciones que fueron expresadas en dicho acto administrativo, el monto total de las multas notificadas, aludido en el considerando primero precedente, se redujo a la suma de $219.325.- (Doscientos diecinueve mil trescientos veinticinco pesos), quedando conformado de la siguiente manera:

- Multas asociadas a los incumplimientos cuyos descargos fueron rechazados en primera instancia, por un valor total de $219.325.- (Doscientos diecinueve mil trescientos veinticinco pesos);

4.- Que, una vez concluida la instancia de descargos, se verificó que dentro del plazo de 15 días hábiles establecido al efecto, el prestador interpuso una reclamación en contra de la precitada Resolución Exenta Nº 335 de 2016;

5.- Que, la empresa sustenta su reclamación en tres órdenes de ideas, a saber: que los descargos presentados por su representada habrían sido rechazadas –en general- sin fundamento plausible que justifique tal decisión; que existiría una infracción de los principios de Legalidad y Tipicidad en la dictación de la resolución reclamada; y, que respecto a infracciones imputadas en particular, procedería su anulación por los argumentos técnicos que indica;

6.- Que en relación al primer argumento, el recurrente indica que los descargos presentados por su representada en contra de las resolución N° 38 de 2016 de la Dirección Regional de Arica y Parinacota, no habrían sido considerados, por cuanto fueron rechazados en términos integrales, a través de resolución exenta Nº 335, de la misma Dirección Regional. A este respecto, agrega que, carece la resolución reclamada de una detallada o minuciosa fundamentación que justifique el rechazo de cada reparo, a partir de lo cual sería posible afirmar que en general los descargos formulados no fueron siquiera considerados por la Dirección Regional interviniente.

7.- Que respecto a esta alegación, es necesario dejar establecido que la circunstancia de que los descargos hayan sido rechazados no implica que los mismos no hubiesen sido considerados. En efecto, los descargos fueron analizados y rechazados por las causales que en la respectiva resolución y anexos se establecen para cada caso, las que no

corresponde reiterar en el presente acto, pues corresponden a una instancia que ya se encuentra agotada.

8.- Que, agrega la empresa como segundo argumento general de su reclamación, que no existe argumento alguno para que los Principios de Legalidad y Tipicidad –en los términos y ámbito de aplicación definidos por la propia recurrente en su escrito de reclamación- resulten inaplicables al procedimiento de multas que dieron origen a la resolución impugnada. A este respecto, ha de establecerse como premisa básica que el contrato que vincula a ambas partes es un contrato administrativo, regido por el derecho público y que, además, por tratarse de una actuación de un órgano de la Administración del Estado, corresponde una estricta sujeción al Principio de Juridicidad contemplado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

9.- Que, en este sentido, y sin perjuicio que el propio recurrente admite indirectamente que el proceso sancionatorio que da origen a la aplicación de multas no es una manifestación externa del ejercicio del Ius Puniendi del Estado, resulta indispensable aclarar que el referido proceso tiene su origen y causa directa en el vínculo contractual que une al recurrente con este servicio, al cual la empresa concurrió de manera libre y espontánea, mediante la suscripción del respectivo contrato, no obedeciendo en caso alguno, al ejercicio de potestades públicas por parte del Estado.

10.- Que las multas pactadas en los contratos y establecidas en las bases de licitación, no pueden considerarse sanciones administrativas, porque su fundamento jurídico es el consentimiento contractual prestado por el particular y no el ejercicio de una potestad unilateral de la Administración, siendo cláusulas cuyo valor depende exclusivamente del contrato que voluntariamente se acordó. Por consiguiente no constituyen manifestación de un ius puniendi, sino simple expresión de un derecho generado del contrato, razón suficiente para que los principios supuestamente vulnerados según la empresa, no resulten aplicables al asunto en análisis en los términos explicados por la recurrente.

11.- Que a mayor abundamiento, la naturaleza contractual del vínculo que une a las partes -al que ambas concurrieron de manera libre y espontánea, y que constituye la fuente única e inmediata del procedimiento de aplicación de multas sustanciado en la especie, por ejecución de las estipulaciones que ambas partes acordaron, el que en caso alguno obedece al ejercicio del ius puniendi del Estado- se encuentra plenamente establecido por la doctrina y expresamente reconocido por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, entre otros, en los dictámenes N° 8.297, 21.035 y 50.606, todos del año 2012, los cuales establecen que: *"La aplicación de las multas estipuladas en los contratos por incumplimiento de las obligaciones de las partes, no constituye una manifestación de la potestad sancionadora del Estado (Ius Puniendi Estatal), sino que corresponde a la mera ejecución de las estipulaciones de tales acuerdos de voluntad"*.- De esta forma, no puede sino concluirse que las normas aplicables en materia de ejecución contractual corresponden a aquéllas que libremente las partes aceptaron tanto en las bases de la licitación respectivas, como en el contrato posterior, y en subsidio, aquéllas del derecho común contempladas en el Código Civil. En el mismo sentido, mediante dictamen N° 65.788, de 27 de agosto de 2014, el ente contralor concluyó que *"en cuanto a la naturaleza jurídica de las multas, el fundamento que las origina es un incumplimiento contractual y no una infracción, por lo que no revisten la naturaleza de una sanción administrativa. Más bien se*

trata de una consecuencia jurídica de una situación expresamente prevista en las bases y en el contrato, que no implica el ejercicio del ius puniendi o potestad sancionatoria del Estado".

12.- Que, de acuerdo a las argumentaciones expuestas corresponde rechazar la reclamación deducida la luz de los argumentos generales expuestos por la empresa. Sin perjuicio de lo anterior, procede analizar la impugnación formulada a partir de la reclamación técnica de determinados incumplimientos particulares, procediendo mencionar que, los fundamentos que han servido de base para resolver el fondo de éstas respecto de cada cargo impugnado, se expresan en los anexos que forman parte integrante del presente acto administrativo;

13.- Que, en cuanto a los descargos rechazados que efectivamente impugna el reclamante en ésta instancia, correspondiente a los incumplimientos que se singularizan en el Anexo Nº 1 de éste acto, se determinó en conformidad con los fundamentos que se expresan en dicho anexo, que los antecedentes y documentos acompañados por el reclamante, así como los argumentos que aduce, carecen de mérito para desvirtuar dichas imputaciones. En consecuencia, tratándose de tales imputaciones, procede rechazar la reclamación y ordenar la ejecución de las multas asociadas, por un valor de $219.325.- (Doscientos diecinueve mil trescientos veinticinco pesos);

14.- Que, en definitiva, basado en el sentido de las decisiones que han sido expresadas precedentemente, el valor de las multas asociadas a los incumplimientos cuyos descargos y reclamaciones han sido rechazados, asciende a la suma total de $219.325.- (Doscientos diecinueve mil trescientos veinticinco pesos), según da cuenta el anexo Nº 1 del presente acto administrativo;

15.- Que, por último, en cuanto a las multas definitivas cuya ejecución se ordena mediante el presente acto, una vez notificado, el prestador deberá enterar el pago de ellas dentro del plazo de 5 días corridos, en la cuenta corriente Nº 9010203 del Banco Estado (RUT 60.908.000-0);

16.- Que, de no verificarse el pago, JUNAEB podrá proceder al cobro judicial del monto ejecutado. En consecuencia;

RESUELVO:

ARTÍCULO 1º.- RECHÁZASE la reclamación deducida por la empresa Comercial de alimentos S.A., respecto de los incumplimientos que se singularizan en el Anexo Nº 1 de este acto, por un valor de $219.325.- (Doscientos diecinueve mil trescientos veinticinco pesos).

ARTÍCULO 2º.- EJECÚTESE, la multas singularizadas en el anexo Nº 1, aludido precedentemente, en contra de la empresa Comercial de alimentos S.A., por un valor total de $219.325.- (Doscientos diecinueve mil trescientos veinticinco pesos), de acuerdo con el siguiente desglose:

CONTROL	Reclamaciones rechazadas	TOTAL
Retraso en presentación de minuta mes de **Julio** del año 2014	$219.325.-	$ 219.325.-
	Multa Final	$ 219.325.-

ARTICULO 3º.- PÁGUESE el monto ejecutado, una vez notificado el presente acto administrativo, dentro del plazo de 5 días corridos bajo el apercibimiento de procederse al cobro judicial del monto ejecutado.

ARTÍCULO 4°.- TÉNGASE, como parte integrante de la presente resolución, los siguientes documentos anexos:

- Anexo Nº 1, denominado "Reclamaciones rechazadas"

ARTICULO 5.- NOTIFÍQUESE el presente acto administrativo, a don Alberto Pentzke Muñoz, Marisol Salgado Pentzke y otros apoderados de la clase A, en su calidad de representantes legales de la empresa Comercial de Alimentos S.A., ambos con domicilio en Avenida Américo Vespucio Oriente, Nº 1341, Complejo Industrial ENEA, comuna de Pudahuel, ciudad de Santiago.

ARTÍCULO 6º.- PUBLÍQUESE la presente resolución una vez tramitada, en la sección Actos y Resoluciones ubicado en el mini sitio "Gobierno Transparente", en el portal web de JUNAEB, a objeto de dar cumplimiento con lo previsto tanto en el artículo 7° de la ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública, como en el artículo 51° de su Reglamento.

JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS
SECRETARIO GENERAL

CRISTOBAL ACEVEDO FERRER
SECRETARIO GENERAL
JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS

RDM/SBA/RPL/mcn
Distribución:
1. Comercial de Alimentos S.A.
2. Junta Nacional de Jardines Infantiles
3. Departamento de Administración y Finanzas
4. Unidad de Multas
5. Departamento de Alimentación Escolar
6. Oficina de Partes

Anexo Nº 1: Reclamaciones rechazadas

Rex de descargos	Empresa	Institución	Region	Mes	Control (C*)	Aspecto	Fundamento Empresa	Lo Resuelto	Respuesta descargos	Monto Inicio	Monto Final
Resolución Nº 335 de 11/07/2016	Comercial de alimentos S.A.	Junta Nacional de Jardines Infantiles	XV Arica y Parinacota	Julio del año 2014	Minutas	Recepción de Minutas fuera de plazo	Escrito jurídico	Rechaza	Se rechaza reclamación dada por el prestador, según lo citado en la licitación ID 85-35-LP11 en el título III Etapas y plazos "Todos los plazos señalados en las presentes bases serán de días corridos, salvo que se exprese lo contario", por lo tanto corresponde el cálculo de la multa como días calendario. Lo que se ve reforzado en el Título II Normas Técnicas Junji Integra, Capítulo 7, "Las minutas de los diferentes niveles deben ser referidas a las Direcciones regionales para su revisión y aprobación con un mínimo de 60 días calendario de antelación a su ejecución".	$ 219.325	$ 219.325
									Total	**$ 219.325**	**$ 219.325**