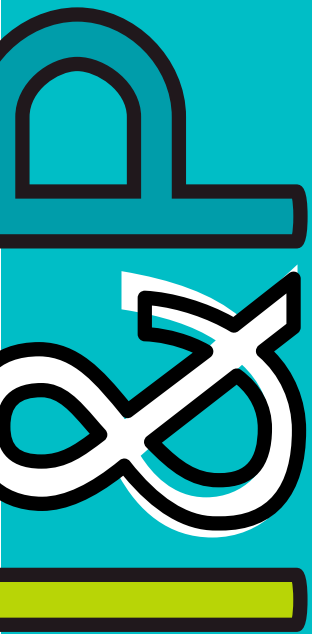


FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

Cometidos y Capacitaciones de Concejales en tela de juicio

N° 217 | 1 de marzo de 2017



Ideas & Propuestas



Fuente: www.emol.com

Resumen ejecutivo

Los cometidos y capacitaciones de alcaldes y concejales han sido cuestionados desde hace tiempo por la prensa, la Contraloría, los tribunales y la opinión pública. Este Ideas & Propuestas pretende ser una buena síntesis de las nuevas exigencias que sobre la materia han sido planteadas por la Contraloría y proponer buenas prácticas para la mejor utilización de los recursos disponibles para cometidos y capacitaciones de las autoridades edilicias.

INTRODUCCIÓN

El día 24 de Julio de 2016, el programa “Contacto” de Canal 13 emitió un reportaje denominado “Concejales on Tour”¹, denunciando a un grupo de concejales que usaban recursos públicos para viajar a distintos destinos turísticos en el extranjero. Se denunció que la normativa sobre cometidos y capacitaciones para concejales se estaba incumpliendo, y que en realidad se usaban recursos públicos para realizar viajes de placer. Una segunda denuncia fue emitida por el mismo programa el día 18 de Diciembre de 2016².

A partir de ese momento la Contraloría intensificó su fiscalización en las municipalidades y emitió dictámenes que restringían la facultad municipal de autorizar come-

tidos y capacitaciones para los concejales. También se emitió una resolución por parte del Tribunal Electoral Regional de la VIII Región del Biobío, en ese mismo sentido.

El presente documento pretende analizar la jurisprudencia administrativa y judicial sobre los cometidos y capacitaciones de concejales, junto con formular algunas recomendaciones respecto de los puntos en los que deben ser particularmente cuidadosas las entidades edilicias al momento de autorizar este tipo de labores en lugares ajenos a la comuna respectiva.

¹ <http://www.t13.cl/videos/programas/contacto-2016/contacto-concejales-on-tour>

² <http://www.t13.cl/videos/programas/contacto-2016/contacto-concejales-on-tour-nuevos-viajeros>

NORMATIVA SOBRE COMETIDOS Y CAPACITACIONES

Por regla general, quien dispone los cometidos es la máxima autoridad del municipio, el alcalde, ya que es él quien tiene la “dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento”, señala el Art. 56 de la Ley 18.695³.

Existen dos casos en que los cometidos son aprobados por el Concejo Municipal, en conformidad al Art. 79 letra II) de la Ley 18.695:

- Cuando el cometido implica ausentarse del territorio nacional.
- Cuando el cometido tenga una duración de más de 10 días.

Como estas tareas se desarrollan fuera del

lugar habitual de trabajo, estas dan derecho a un viático no sujeto a rendición para costear los costos de alimentación y alojamiento, señala el Art.88 Inc. Final de la Ley 18.695. El elevado monto de los viáticos es un problema general de la Administración Pública, que requiere de una urgente modificación legislativa, debido a que genera incentivos perversos para que autoridades y funcionarios obtengan sueldos extras viajando por períodos prolongados al extranjero, afectando seriamente las arcas fiscales y municipales.

Además, como la tarea se realiza fuera de la comuna, es el municipio quien debe financiar los gastos en traslados⁴, siendo tarea de los concejales y funcionarios

³ La Contraloría al respecto señala: “solamente los encargos en que concurren las anotadas condiciones cometido en el extranjero o por más de diez días fuera de la comuna¹ requieren de la anuencia del referido cuerpo colegiado y por ende en el resto de los casos la disposición del cometido dependerá únicamente de la voluntad del alcalde a quien compete la dirección y administración superior del municipio en su calidad de máxima autoridad edilicia, en conformidad con lo prescrito en el artículo 56 de la mencionada ley N° 18.695”. (Dictamen 55.421 Fecha: 10-VII-2015).

⁴ La Contraloría señala: “los gastos en pasajes en que incurran los concejales derivados del desplazamiento necesario para actuar válidamente en representación de la entidad edilicia, deben ser reembolsados, a fin de evitar un enriquecimiento sin causa en favor del municipio”. (Dictamen 55.421 Fecha: 10-VII-2015).

⁵ La Contraloría señala: “dado que los mencionados gastos de desplazamiento no se encuentran expresamente exentos de rendición de cuenta, a diferencia de los fondos entregados para cubrir gastos de alimentación y alojamiento, tal como lo señala la segunda parte del inciso final del artículo 88 de la citada ley N° 18.695, los concejales que incurrir en dichos desembolsos permanecen sujetos a la obligación de acreditarlos, presentando la documentación de respaldo pertinente, entre esta, los comprobantes de pago de los servicios utilizados, con el fin de obtener el correspondiente reembolso (aplica criterio contenido los dictámenes N°s. 9.826, de 2009 y 39.517, de 2011).”

rendirlos adecuadamente entregando la documentación original, boletas o facturas⁵.

Cabe señalar que la Ley 20.730, más conocida como Ley del Lobby, incorporó la obligación de publicar el primer día hábil de cada mes los viajes realizados por las autoridades, incluidos alcaldes y concejales, lo que facilita el control ciudadano de este tipo de actividades.

EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORÍA

Es posible observar que en la medida que van pasando el tiempo, la Contraloría ha aumentado los estándares de exigencia de los cometidos y capacitaciones de los concejales. Dicha evolución tiene un importante elemento, la Ley 20.742, incorporó

-entre otras modificaciones- la posibilidad de que los concejales sean capacitados.

Antes de la dictación de esta ley, los concejales tenían cometidos similares a las capacitaciones que tenían diversas denominaciones para evitar el incumplimiento normativo, tales como “Seminarios”, “Jornadas”, etc. Al respecto señalaba la Contraloría: “que los concejales no tienen la calidad de funcionarios y, por tanto, no se les aplican las normas estatutarias, dentro de las cuales se encuentran las relativas a la capacitación y su correlativo financiamiento”⁶. Este elemento fue el que seguramente confundió al Contralor General de la República al ser entrevistado por las capacitaciones de los concejales en el programa Contacto donde afirmó categóricamente que los concejales: “no son funcionarios, por lo tanto no tienen derecho a capacitación”⁷.

⁶ Dictamen N°46.110 Fecha: 22-VII-2013

⁷ <http://www.t13.cl/videos/programas/contacto-2016/contacto-concejales-on-tour> . Minuto 5:45

En el año 2013, la Contraloría, encabezada entonces por Ramiro Mendoza, señala que: “capacitación, y el perfeccionamiento de su personal, conducentes a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública⁸”. En ese sentido, era posible entender que los funcionarios municipales y los concejales luego de la dictación de la Ley 20.742, podía acceder a por ejemplo: cursos de formación general.

En cambio, el año 2016, el actual Contralor, Jorge Bermúdez, establece una serie de elementos nuevos (principalmente en el Dictamen N° 85.355 del 25-XI-2016), a saber:

- Que el cometido debe guardar estricta relación con las funciones de los concejales y el ámbito de competencia de las municipalidades⁹.

- Que la capacitación se vincule directamente con la gestión municipal¹⁰. El rol del Concejo es resolutorio, fiscalizador y normativo, por lo tanto, las capacitaciones deben ir orientadas a esos aspectos y no a roles de gestión que compete al alcalde y los funcionarios municipales.

- El municipio debe privilegiar la capacitación de funcionarios municipales de las unidades técnicas de los municipios, por sobre la capacitación de los concejales¹¹.

- Que el acto administrativo que apruebe un cometido o capacitación debe ser fundado¹².

- Que al evaluar los aspectos de mérito, oportunidad y conveniencia se debe considerar un uso racional de los fondos municipales¹³.

⁸ Dictamen 46.110 de 2013

⁹ Dictamen N°22.892 de 2016

¹⁰ Dictamen 77.220, de fecha 29 de Septiembre de 2016

¹¹ Dictamen N° 66.882, de 2016

¹² Dictamen N° 85.355 del 25-XI-2016

¹³ Dictamen N° 85.355 del 25-XI-2016

- Debe haber un trato igualitario entre los concejales para que todos los miembros del concejo puedan acceder a la capacitación¹⁴.

Respecto de estas nuevas exigencias hay que hacer dos reflexiones importantes. La primera relacionada con que los cambios de criterios de la Contraloría sólo pueden tener efectos para el futuro¹⁵. Por lo tanto, los municipios tienen que ser particularmente cuidadosos con los cometidos y capacitaciones que se aprueben a partir del 25 de Noviembre de 2016, fecha en la cual la Contraloría ha aprobado el extenso Dictamen N° 85.355 del 25-XI-2016 donde ha decidido impartir instrucciones en relación a los cometidos y capacitaciones de los concejales¹⁶.

Una segunda reflexión se vincula con el hecho de que el cuestionamiento a si los viajes realizados fueron o no la mejor manera de invertir los recursos públicos

municipales es un asunto de mérito que debe realizar la Administración activa. Por ende, estaría fuera del ámbito de control de la Contraloría General de la República, y sería responsabilidad de los ciudadanos controlar dichas situaciones a través de su voto en las elecciones. En esa dirección, el actual Contralor General de la República, Jorge Bermúdez afirma: “El Control de mérito no puede ser realizado por la CGR, no se puede cuestionar el mérito o conveniencia de las decisiones técnicas o jurídicas que se adopten por la Administración objeto de control. Los gastos, por ejemplo, no pueden ser controlados en sus resultados, sino sólo en la legalidad de la inversión. Ello se desprende de diversas disposiciones de la LOCGR, entre ellas, el artículo 21 B, que señala que “La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas””¹⁷.

¹⁴ Dictamen N° 85.355 del 25-XI-2016

¹⁵ La Contraloría ha señalado: “es posible cambiar la original interpretación de una norma legal mediante la emisión de un nuevo dictamen que reconsidera la doctrina anteriormente sustentada, cambios jurisprudenciales que rigen sólo para el futuro y no tienen efecto retroactivo, como ha ocurrido en la especie” (Dictamen N° 6.112, de 2011).

¹⁶ Dictamen N° 85.355 del 25-XI-2016

¹⁷ Derecho Administrativo General. Tercera Edición. Editorial Legal Publishing. P. 496



Fuente: www.biobiochile.cl

La Contraloría también ha decidido en una serie de casos más graves iniciar juicios de cuentas en contra de las personas involucradas en viajes irregulares, para obtener la restitución de los recursos públicos comprometidos en este tipo de gastos cuestionados. Por esto es que debe haber cuidado en la autorización y en la rendición de los gastos vinculado con este tipo de actividades.

Ciertamente ha sido el abuso y la sobre utilización de la figura de las capacitaciones y cometidos para efectos de realizar viajes lo que ha llevado a la Contraloría a adoptar una actitud más restrictiva respecto de los mismos. Sin embargo, lo anterior no obsta que el control ciudadano debe ser importante en estas materias. A fin de cuentas, sobre todo en comunas con un presupuesto municipal bajo, el hecho de que las auto-

ridades viajen más o menos, afecta directamente la calidad de vida de los vecinos. Por lo tanto, son los propios ciudadanos quienes deben exigir a sus autoridades que prioricen los escasos recursos municipales en las necesidades más apremiantes de la comunidad, que en buena medida provienen del Fondo Común Municipal.

Sin lugar a dudas la prensa también tiene un rol fundamental para visibilizar este tipo de malas prácticas, y por eso es relevante el rol cumplido por el Programa “Contacto”. Dicho programa utilizó como herramienta de investigación la Ley de Transparencia, la que lamentablemente sigue siendo poco conocida por los ciudadanos¹⁸, quienes podrían utilizarla para realizar un mayor control ciudadano de sus autoridades municipales.

¹⁸ Para más información, ver: http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2015.pdf

EL FALLO DEL TRIBUNAL ELECTORAL REGIONAL Y DEL TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES

El día 22 de Noviembre de 2016, el Tribunal Electoral Regional de la VIII Región del Biobío, dispuso la destitución de un grupo de concejales de la comuna de Hualpén¹⁹, debido, entre otras irregularidades, al incumplimiento de la normativa sobre cometidos y capacitaciones de las autoridades edilicias²⁰. Los problemas detectados fueron los siguientes:

- La alcaldesa autorizó su propio cometido, trasgrediendo el deber de abstención.
- Se inscribe a concejales y a una funcionaria municipal sin haber acreditado la finalidad de la capacitación.
- No se adjuntaron los antecedentes que permitieran determinar con certeza la ejecución del cometido que da derecho al pago del viatico.
- No se justificó el trato directo con la empresa prestadora del servicio de capacitación.

- Se pagó anticipadamente el curso, sin tomar los resguardos necesarios.
- El curso fue hecho exclusivamente para funcionarios de una misma comuna, sin acreditarse la necesidad de hacerlo en un lugar ajeno al municipio.
- El programa del curso no fue aprobado mediante un decreto alcaldicio.

Adicionalmente, un informe de auditoría entregado por la Contraloría General de la República el 2016 fue detallado en enero del presente año por el Mercurio, indicando que un número de cuatro alcaldes y cincuenta y cuatro concejales están involucrados en irregularidades cometidas en sus funciones desde 2013 hasta 2016; entre ellos, viajes irregulares y gastos injustificados. La siguiente tabla muestra las dichas comunas y el total de dinero que se les está cuestionando al municipio respectivamente.

¹⁹ Los concejales removidos son: Juan Cruz Rivera, Luis Chamorro Uribe, Luis Araya Valenzuela, Erika Beltrán Soto, Daniel Valdebenito Cerda, Rubén Ulloa Aguillon y Raúl Ramírez Vergara.

²⁰ Causa ROL 4734-2016.

Comuna	Período revisado	Monto cuestionado (\$)
Paihuano	2014	16.897.118
El Quisco	2013 a 2016	16.355.000
La Unión	2015 y 2016	4.085.016
Mariquina	2014 a 2016	42.470.894
Los Lagos	2014	14.473.886
Paillaco	2016	2.517.134
Río Bueno	2014	24.808.692
Villa Alegre	2015	5.938.116
Sierra Gorda	2015	104.244.648
San Antonio	2015	5.395.985
Linares	2016	5.266.769
Chimbarongo	2013 a 2015	22.346.120
Empedrado	2016	11.945.888
Puqueldón	2015	1.780.260
La Serena	2014	2.863.106
San Carlos	2014 a 2016	46.336.880
Talcahuano	2015 y 2016	71.812.266
Total		399.537.778

Fuente: Contraloría General de la República - El Mercurio

Un ejemplo de ello, es el caso de los concejales de Curicó el cual causo mayor revuelo en la opinión pública, puesto que la totalidad de concejales representantes de la Provincia estaban vinculados a negligencias. Estos fueron formalizados por fraude al fisco por quedarse con dineros destinados a viáticos y gastarse 60 millones de pesos en viajes en sólo un año y medio. No obstante, de los 8 concejales formalizados en Curicó, 3 de ellos fueron reelectos en las pasadas elecciones municipales, hecho que resulta importante analizar, ya que este podría estar reflejando una carencia en la información que se le entrega a la comunidad

respecto a estos casos de corrupción que perjudican respectivamente a su comuna.

Por otra parte, el caso más grave es el de la comuna de Sierra Gorda, donde habitan aprox. 1.000 personas y se reveló que fueron gastados 102.000 millones en cursos y viajes, cuestión que afecta considerablemente a los vecinos de esta comuna que no cuenta con suficientes recursos para hacer esta cantidad gastos, por lo demás, irregulares. El alcalde y seis concejales involucrados en este caso deberán devolver 72 millones al fisco que no fueron justificados, entre viajes al Iguazú, la Habana,

Buenos Aires y Cartagena de Indias. En el caso del viaje a Colombia, si bien la justificación fue asistir a un curso de gestión cultural, el documento, sin embargo, contaba de cuatros actividades realizadas y una reseña del clima y la geografía que visitaron, la cual fue copiada y pegada de Wikipedia. Además, no se dieron conocer actividades que se hayan realizado a la comunidad como resultado de su viaje.

Si se analiza este lamentable escenario, se puede inferir lo importante que es crear nuevos mecanismos de fiscalización para evitar irregularidades y posibles actos de abuso o corrupción.

BUENAS PRÁCTICAS RECOMENDABLES PARA COMETIDOS Y CAPACITACIONES

Es importante señalar que la capacitación para los concejales es un elemento importante para que estos desempeñen sus tareas de mejor manera. Eso sí, hay que analizar varios elementos a la hora de determinar la procedencia de las capacitaciones:

1. El presupuesto municipal y el contexto social de la comuna. Para un municipio con un presupuesto bajo y con alto niveles de pobreza, se hace recomendable que privilegie capacitaciones que se realicen en su misma comuna, ya que es más económico trasladar a un buen expositor que a todos los funcionarios a otra localidad. Esto a la luz de lo señalado por la Contraloría, quien señala que se debe hacer un uso racional de los recursos.

2. Las capacitaciones deben obedecer a una planificación global. La Ley 20.922, conocida como la Ley de Plantas Municipales, incorporó la obligación por parte de las municipalidades de realizar una “Política de Recursos Humanos”, que debe considerar el ítem capacitaciones. Además, el Reglamento de la Ley de Compras contempla un “Plan Anual de Compras”, que es recomendable presentar junto al presupuesto municipal. Si las cosas se planifican con tiempo, es posible ahorrar importantes recursos a las arcas municipales.

3. Capacitaciones de calidad. Es importante que las municipalidades analicen a los oferentes de capacitaciones, y privilegien aquellas que tienen un reconocido prestigio, con expositores capaces de entregar conocimientos que ayuden a mejorar la gestión municipal y al mejor cumplimiento de la



Fuente: www.t13.cl en programa "Contacto" Concejales on tour.

normativa aplicable a las municipales. Este año hay desafíos importantes para las municipales, como la Ley de Plantas o la nueva Ley de Probidad. Por eso es recomendable capacitar a las autoridades y funcionarios en este y otros temas relevantes.

4. No gastar de más. La Contraloría afirma que no es posible disponer de mayores recursos en las capacitaciones de los concejales que respecto de la capacitación de los funcionarios municipales.

5. Justificar debidamente la contratación. Al momento de contratar, es posible acudir a la licitación pública o el trato directo, siendo este último un mecanismo excepcional de contratación, que debe justificarse debidamente en el decreto alcaldicio que autoriza la contratación. No basta simplemente

con citar normas de la Ley 19.886 y/o del Reglamento de la Ley de Compras. Se hace necesario que los municipios expliquen el porqué de una determinada decisión.

6. Los cometidos y las capacitaciones deben formalizarse a través de un decreto alcaldicio fundado. En él se debe explicar debidamente las razones que justifican que un concejal o un funcionario va a realizar determinada labor fuera de la comuna.

7. Rendir cuenta e informar debidamente el cometido. El concejal debe ser riguroso en guardar boletas y/o facturas que acrediten fehacientemente sus gastos en traslados. Además, en el caso de cometidos en el extranjero, la normativa exige un informe y que se rinda cuenta de los costos ante el Concejo Municipal.

CONCLUSIONES

A la luz de los antecedentes expuestos se hace imperioso que los municipios sean particularmente cuidadosos con sus gastos en los ítems de cometidos y capacitaciones de sus autoridades, siguiendo las nuevas directrices que ha impartido la Contraloría General de la República.

Una mirada de bien común, exige que nuestras autoridades privilegien los intereses de la comunidad por sobre el propio, como señala el principio de probidad velando por la “preeminencia del interés general sobre el particular”.

Las capacitaciones son un elemento importante del mejoramiento de la gestión municipal, por lo tanto, se debe velar porque estas sean efectivas, relevantes para la gestión que realiza el concejal, de calidad, y que impliquen un menor costo para los municipios, los cuales tiene múltiples necesidades que atender.

Por último, es dable inferir que hay una carencia en la difusión de información sobre los casos corrupción en la comunidad, ya que existen concejales formalizados que fueron reelectos, lo que podría indicar que los vecinos no se han enterado o no conocen exhaustamente lo ocurrido. Además, los datos reflejan la participación de un gran número de Alcaldes y Concejales en fraudes al fisco, lo que es un llamado de atención para los municipios, para que pongan un mayor énfasis en la fiscalización y generar denuncias cuando corresponda, puesto que estas acciones sólo perjudican el desarrollo de sus comunas.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)