



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen

023502N09

Texto completo

N° 23.502 Fecha: 06-V-2009

Se ha dirigido a esta Contraloría General el señor Luciano Pavez Sanhueza, concejal de la Municipalidad de Estación Central, denunciando que el alcalde de esa comuna ordenó el pago de la suma de \$25.191.000 a la Universidad de Artes y Ciencias Sociales ARCIS-, en virtud de un convenio suscrito entre las máximas autoridades de esas entidades, mediante el cual se comprometieron a ejecutar un conjunto de acciones referidas a capacitación, promoción popular, comunitaria y de gestión social, en circunstancias que no se acordó la obligación del municipio de pagar suma alguna de dinero, y de haberla previsto, debió requerirse el acuerdo del concejo municipal, atendida la cuantía.

Hace presente además, que el convenio no consigna la fecha de su suscripción, y que el alcalde se ha negado a proporcionarle información sobre la materia.

Requerido su informe, el alcalde de la Municipalidad de Estación Central mediante su oficio ord. N° 1400/78/ ING. 1010/53, de 2007, señala que suscribió un convenio de colaboración y asistencia recíproca con la individualizada universidad, el cual fue aprobado por decreto exento sección 2° N° 542, de 21 de agosto de 2006, en el cual las partes se comprometen a desarrollar acuerdos de proyectos de trabajos conjuntos, en ámbitos tales como, desarrollo educativo, desarrollo y expresión de cultura popular, cursos de capacitación y perfeccionamiento de personal municipal que permitan acceder a los grados académicos que otorga la universidad, investigación y apoyo a la gestión municipal, y becas universitarias a estudiantes egresados de la comuna.

Sobre el particular, cabe consignar primeramente, que conforme al artículo 56 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.

A continuación, el artículo 63, letra II), de la citada ley N° 18.695, confiere, en lo pertinente, al alcalde la atribución de ejecutar y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad.

No obstante, el artículo 65, letra i), del mismo texto legal, dispone que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para "Celebrar los convenios y contratos que involucren montos iguales o superiores al equivalente a 500 unidades tributarias mensuales, y que requerirán el acuerdo de la mayoría absoluta del concejo; no obstante, aquellos que comprometan al municipio por un plazo que exceda el período alcaldicio, requerirán el acuerdo de los dos tercios de dicho concejo".

Considerando que conforme al inciso segundo del referido artículo 65, las materias que requieren el acuerdo del concejo son de iniciativa del alcalde, será éste quien determine el momento preciso en que se genere ese acuerdo, sin perjuicio que deba ser anterior a la suscripción del respectivo convenio o a la dictación del acto administrativo adjudicatorio -

tratándose de contrataciones originadas en una licitación-, y que además, el concejo pueda exigirle a la autoridad edilicia los antecedentes que permitan ponderar adecuadamente los diversos aspectos de las convenciones propuestas (aplica dictamen N° 21.140, de 2006).

En el caso que se analiza, se advierte que, de acuerdo con lo informado por el propio municipio, en virtud del convenio celebrado las partes se comprometieron a desarrollar proyectos de trabajo conjunto, y que dichos acuerdos de trabajo, previamente definidos y acordados, deben expresarse en proyectos concretos de trabajo, cuya planificación, diseños y proyectos definitivos serán concordados por las partes, sin consignar las obligaciones específicas que ambas partes contraían, y por ende, sin establecer la obligación del municipio de pagar alguna suma de dinero a la universidad. El convenio así suscrito, representa, pues, la concordancia o acuerdo de voluntades entre las autoridades firmantes para, en general, realizar acciones conjuntas, y en tal sentido sólo cabe asignarle un carácter programático o de declaración de intenciones de las partes.

Conforme a los términos señalados, el referido convenio no autorizaría ni podría servir de fundamento jurídico para el desembolso o pago alguno por parte del municipio, ya que para dicho efecto necesariamente se requiere de un documento formal en que esa obligación se establezca de manera expresa, como contraprestación a un determinado servicio, sujeto a las formalidades y aprobaciones fijadas en la normativa citada de la ley N° 18.695, según sea el monto del gasto.

En los hechos, a la data de la presente denuncia, tal convenio se había ejecutado impartiendo la universidad dos cursos para el personal municipal, por los cuales se comprometió el patrimonio municipal por un monto superior a las 500 unidades tributarias mensuales, sin que conste el acuerdo de la mayoría absoluta del concejo municipal, sea en el convenio originalmente suscrito o en alguno celebrado con posterioridad para los efectos de ejecutar el primero; acuerdo que eventualmente correspondería a los dos tercios, de involucrar el convenio el patrimonio municipal por un plazo que exceda el período alcaldicio, lo que tampoco es posible determinar fehacientemente en esta instancia, habida cuenta los términos genéricos en que fue suscrito aquél

Desde otra perspectiva, es necesario tener presente que el artículo 66 de ley N° 18.695, incorporado por la ley N° 19.886, establece que la regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen las municipalidades, deben ajustarse a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y sus reglamentos, cuales son, esta última ley y el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, respectivamente.

Pues bien, analizados los diversos proyectos previstos en el convenio de la especie, se constata que se encuentran referidos al suministro de prestación de servicios para el desarrollo de las funciones municipales de educación y cultura, previstas en las letras a) y d) del artículo 4° de la ley N° 18.695, los que al tener en definitiva la calidad de contratos a título oneroso, debían -además de contar con el comentado acuerdo del concejo municipal exigido en el artículo 65, letra i)- someterse asimismo al procedimiento previsto en la citada ley N° 19.886, sobre contratos administrativos, normativa que asimismo aparece que habría sido inobservada en el presente caso.

Por otra parte, cabe hacer presente en lo que atañe, a los cursos impartidos a los funcionarios municipales, al tenor del artículo 22 de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, que la capacitación está concebida como un conjunto de actividades que tienen por finalidad que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen, o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias; lo que autoriza a que el correspondiente órgano administrativo pague los respectivos cursos.

A este respecto debe considerarse lo dispuesto por el artículo 24 de la ley N° 18.883, en orden a que los estudios de educación básica, media o superior y los cursos de post-grado conducentes a la obtención de un grado académico, no se considerarán actividades de capacitación y de responsabilidad de la municipalidad.

En el presente caso, según la indagatoria practicada, los cursos impartidos por la Universidad de Artes y Ciencias Sociales a los funcionarios municipales, son cuatro asignaturas correspondientes a los módulos primero y segundo del año 2006, como las individualiza esa casa de estudios en la documentación tenida a la vista, los que permitirían a los servidores municipales acceder a los grados académicos que otorga la entidad universitaria.

Se desprende así de los antecedentes expuestos, por una parte, que tales estudios excederían el concepto de capacitación previsto en el aludido artículo 22, y por otro lado, que los mismos corresponderían a asignaturas propias de la educación superior, al formar parte de los dos primeros semestres de una carrera conducente a un título universitario, estudios que no puede financiar el municipio por cuanto implicarían la realización de estudios de educación superior, los que al tenor del artículo 24 de la ley N° 18.883 no constituyen actividades de capacitación y de responsabilidad del municipio. Sostener un criterio diverso, concluye la jurisprudencia de este órgano de Control en el Dictamen N° 13.922, de 1996, permitiría que por la vía de accederse a los distintos módulos de una carrera, los funcionarios llegaran a obtener un diploma de la naturaleza indicada, objetivo distinto del perseguido por el legislador al establecer la normativa sobre capacitación.

Por último, en lo relativo a la negativa del alcalde a entregar la información requerida por el concejal recurrente, acerca del convenio en análisis, el artículo 87 de la ley N° 18.695 establece el derecho de todo concejal a ser informado plenamente por el alcalde o quien haga sus veces, de todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la municipalidad, el cual debe ejercerse de manera de no entorpecer la gestión municipal, encontrándose el alcalde obligado a dar respuesta en el plazo máximo de quince días, salvo en casos calificados en que aquél podrá prorrogarse por un tiempo razonable a criterio del concejo.

Además del anotado derecho individual de cada concejal a requerir información para el ejercicio de sus funciones, el artículo 79, letra h), de la misma ley N° 18.695, contempla entre las atribuciones del concejo, como , órgano colegiado, citar o pedir información, a través del alcalde, a los organismos y funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia. Añade este precepto, que la facultad de pedir información la tendrá también cualquier concejal, la que deberá formalizarse por escrito al concejo, encontrándose el alcalde obligado a responder el informe en un plazo no mayor de quince días.

En consecuencia, atendidas las consideraciones expuestas, se ha estimado necesario ordenar la instrucción de un sumario administrativo en la Municipalidad de Estación Central, para los fines de determinar eventuales responsabilidades de personal municipal, en los hechos denunciados.