



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen

025080N09

Texto completo

N° 25.080 Fecha: 13-V-2009

La Contraloría Regional de Atacama ha remitido a esta Sede Central la presentación de la Municipalidad de Copiapó, en virtud de la cual solicita la reconsideración del oficio N° 958, de 2007, que contiene el informe final sobre revisión efectuada a los fondos entregados a terceros y otras materias, emanado de esa Sede Regional.

Al respecto, como cuestión previa, cabe señalar que la Contraloría Regional de Atacama realizó un control interno y un examen de cuentas a los fondos puestos a disposición de funcionarios, terceros y otros deudores financieros, así como también a otras materias que se derivaron de la evaluación del control interno, todo ello por los períodos 2005 y enero a julio de 2006.

Dado lo anterior, esa Sede Regional comunicó, en forma reservada, al alcalde de dicho municipio, mediante el oficio N° 2.341, de 2006, las observaciones resultantes de la inspección, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, estimare pertinentes, los que se encuentran contenidos en su oficio N° 27, de 2007, de la Municipalidad de Copiapó, luego de lo cual se emitió el citado oficio N° 958, del mismo año, manteniéndose algunas de aquéllas.

Precisado lo anterior, se procederá al estudio de la presentación señalada, en el mismo orden en que han sido formuladas las alegaciones:

1.- Sobre anticipos a terceros:

En el citado informe final se observó que la cuenta 41031 -Anticipos a terceros-, de esa corporación edilicia, en el mes de diciembre de 2005, por una parte, no contaba con un análisis detallado de la misma y, por otra, consignaba recursos referidos a cuentas por cobrar de corto plazo -situación que afecta la formulación presupuestaria correspondiente-, además de mantener, la Unidad de Control de ese municipio, un registro de rendiciones de cuentas pendientes.

En relación con la materia, el municipio señala que esta observación se traduce en que la Dirección de Administración y Finanzas debe proceder a rebajar el saldo de la referida cuenta 41301, trasladándolo para estos efectos a la cuenta 41113 -Deudores por rendiciones de cuenta-.

Sobre el particular, cabe señalar que no se advierte que las alegaciones del municipio recurrente permitan desvirtuar lo planteado en el informe final de la Contraloría Regional de Atacama, toda vez que se limitan a proponer un traslado de saldos entre cuentas, sin referirse al fondo de la situación observada.

2.- Sobre otorgamiento de becas de estudio a funcionarios:

En este punto, cumple señalar que mediante el informe final emanado de la Sede Regional de Atacama se observó la celebración de un contrato de prestación de servicios educacionales, suscrito por la referida entidad edilicia y la Universidad Adolfo Ibáñez, a fin de que cinco funcionarios de aquella cursaran un magíster en Gerencia y Políticas Públicas, mediante un sistema de becas y co-pago de los aranceles, convenio que fue aprobado por decreto N° 1.061, de 2006, de la Municipalidad de Copiapó.

En relación con lo anterior, en el anotado informe final se concluyó, en síntesis, que la aprobación de aportes municipales para la contratación del referido magíster, importa una obligación de pago a futuro, que implica endeudamiento público, que forma parte de la deuda pública, sin que exista fundamento legal que habilite al municipio para comprometer recursos de un presupuesto futuro que no ha sido aprobado, necesitando al efecto una autorización legal previa, la que podrá ser de carácter permanente o transitorio, siendo transitorias aquéllas limitadas en cuanto a la suma máxima permitida o por un plazo fijo para su utilización.

Asimismo, la Sede Regional tuvo presente el artículo 63, N° 8, de la Carta Fundamental, que dispone que son materias de ley las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer, en forma directa o indirecta, el crédito o responsabilidad financiera de las municipalidades.

Sobre el particular, es útil recordar que el artículo 39, inciso segundo, del citado decreto ley N° 1.263, de 1975 -ubicado en el Título IV "Del crédito público"-, establece el concepto de deuda pública, indicando que estará constituida por aquellos compromisos monetarios adquiridos por el Estado derivados de obligaciones de pago a futuro o de empréstitos públicos internos o externos.

A su vez, cabe señalar que se desprende de lo manifestado por esta Contraloría General en el dictamen N° 15.887, de 1989, que el compromiso monetario es aquel derivado de obligaciones de pago a futuro o de empréstitos públicos internos o externos, a diferencia de un compromiso financiero que es aquél que implica una entrega de recursos por conceptos que no signifiquen una contraprestación equivalente.

Dado lo anterior, del tenor de las normas citadas, es dable concluir que el convenio celebrado entre la Municipalidad de Copiapó y la Casa de Estudios Superiores individualizada no constituiría un compromiso monetario, por no derivarse de éste una contraprestación equivalente entre las partes.

Por su parte, cabe anotar que el artículo 39 del decreto ley N° 1.263, de 1975, que, según se señaló, contiene el concepto de deuda pública, se encuentra ubicado en el Título IV de ese cuerpo normativo, denominado "Del crédito público", entendiéndose por tal, conforme lo dispuesto en su inciso primero, la capacidad que tiene el Estado para contraer obligaciones internas o externas a través de operaciones tendientes a la obtención de recursos, de manera tal que el concepto de deuda pública debe entenderse dentro de dicho marco normativo.

En este sentido, es dable manifestar que no se advierte que la aludida entidad edilicia haya celebrado el convenio en comento, con la finalidad de obtener recurso alguno, por lo que no resulta pertinente entender que dicho compromiso tenga el carácter de deuda pública, como se señaló en el mencionado informe final, sin necesitar, por lo tanto, la referida autorización legal previa.

En consecuencia, procede acoger a este respecto, la reconsideración formulada por la Municipalidad de Copiapó.

3.- Sobre efectos del dictamen N° 3.901, de 2007, de esta Contraloría General:

Al respecto, el señalado pronunciamiento reconsideró el dictamen N° 32.944, de 2000, y toda la jurisprudencia anterior relacionada con la materia, en orden a que los organismos públicos carecen de facultades para financiar estudios conducentes a la obtención de un grado de magíster, manifestando el informe final impugnado que si bien el cambio jurisprudencial no puede afectar situaciones jurídicas constituidas, no es menos efectivo que los gastos en materia de viáticos y locomoción deberán ajustarse a lo manifestado en dicho pronunciamiento, debiendo, por tanto, procederse a suprimir las señaladas comisiones y reintegrarse, por parte de los funcionarios becados, lo dado en razón de ellas en fechas posteriores a la publicación de ese dictamen,

En este sentido, la aludida corporación edilicia estima que debe rechazarse lo planteado por cuanto si bien el pago de los viáticos y gastos de pasajes se ha aprobado en virtud del decreto alcaldicio N° 1.061, de 2006, en estricto rigor, éstos tienen un origen convencional, según los términos de los convenios celebrados entre cada funcionario adscrito al magíster y la Municipalidad de Copiapó, constituyendo de igual modo una obligación y función impuesta por la autoridad a través de los actos administrativos que aprobaron dichos acuerdos, incorporándose, de esta manera, dichos beneficios a los patrimonios de los servidores públicos en cuestión, sin que puedan afectarse, además, los principios de certeza jurídica y el derecho de propiedad.

Sobre el particular, cumple manifestar que esta Contraloría General desestima lo señalado por el municipio recurrente, por cuanto, primeramente, los gastos en viáticos y pasajes se encuentran regulados por normas de derecho público, correspondiendo, por tanto, conforme al principio de legalidad, proceder a su otorgamiento en la medida de que concurren los requisitos contemplados en el ordenamiento jurídico.

Luego, cabe precisar que si bien el citado decreto alcaldicio N° 1.061, de 2006, de la Municipalidad de Copiapó, conjuntamente con aprobar el contrato de prestación de servicios educacionales suscrito entre esa entidad edilicia y la Universidad Adolfo Ibáñez, designó en comisión de estudios a los funcionarios que indica durante los días necesarios para desarrollar las actividades curriculares del mencionado magíster, tales gastos sólo se devengan con la realización efectiva de la respectiva comisión, debiendo, por lo mismo, ajustarse a los criterios vigentes a la data en que se incurra en el gasto.

4.- Sobre la falta de concurso para seleccionar a los beneficiados con el magíster:

Al tenor del informe final en comento se observó que si bien en su momento no existían inconvenientes para que esa entidad edilicia hubiere otorgado becas a sus funcionarios, financiadas con fondos propios, a fin que realizaran cursos de post grado que constitúan un beneficio para el municipio, fue necesario que se garantizara en el otorgamiento de dichos beneficios los principios de transparencia y probidad, lo que no acaeció en la especie, al no haberse convocado a un concurso para estos efectos.

A este respecto, la Municipalidad de Copiapó señala que, conforme a un convenio suscrito entre esa corporación edilicia y la casa de estudios superiores aludida, con fecha 2 de junio de 2005, respecto de veinte funcionarios -pertenecientes a la planta de Directivos y Profesionales de esa municipalidad-, conviniéndose a favor de éstos y bajo la condición de aprobar exitosamente el Diploma de Alta Dirección para el Desarrollo Local, la posibilidad de postular al Magíster en Gerencia y Políticas Públicas indicado, con los beneficios de homologación de ramos y rebajas arancelarias.

Dado lo anterior, ocho de los mencionados funcionarios manifestaron, posteriormente, interés en cursar dicho magíster, siendo seleccionados, finalmente, cinco de ellos por la referida universidad, por lo que no fue necesario convocar a concurso alguno para estos efectos, salvo los procesos regulares de admisión universitaria.

Ahora bien, útil resulta recordar que el artículo 23, letras b) y c), de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, dispone, en lo que corresponde, que el alcalde seleccionará a los interesados en la capacitación de perfeccionamiento o voluntaria, mediante concurso.

En este contexto, y en el entendido que el municipio consideró los criterios contenidos en el dictamen N° 32.944, de 2000, de este Organismo de Control, esa Sede Regional aplicó el dictamen N° 13.427, de 2002, en el cual se manifiesta que tratándose del financiamiento de estudios de postgrados, un municipio debe velar porque en el otorgamiento de tales becas se respeten los principios de transparencia y probidad, de tal modo de evitar que se produzcan discriminaciones arbitrarias y dar la oportunidad de postular a todos aquellos funcionarios que reúnan los requisitos para ello.

De esta manera, cabe concluir que si bien existió una ausencia de procedimiento formal de selección, conforme a las exigencias legales, de acuerdo a lo expuesto por el municipio recurrente el beneficio fue dispuesto para la totalidad de los funcionarios que reunían los requisitos necesarios, sin que se advierta una discriminación arbitraria en la especie.

En consecuencia, de acuerdo a los nuevos antecedentes proporcionados por la Municipalidad de Copiapó, esta Contraloría General procede a reconsiderar en este punto el informe final en estudio.

5.- Sobre la falta de cumplimiento del co-pago de los alumnos del magíster:

Afirma el informe jurídico invocado por el municipio que, si bien sólo se acreditó el pago del mes de junio de 2006, se han descontado por planilla, a la fecha, 11 de 20 cuotas, correspondientes a los co-pagos comprometidos por los funcionarios adscritos al magíster indicado.

Ahora bien, con ocasión de la reconsideración formulada, la Municipalidad de Copiapó ha aportado nuevos antecedentes tendientes a acreditar el cumplimiento de dichas obligaciones, por lo que debe entenderse subsanada la observación descrita.

6.- Sobre reglamento de contratación municipal:

En el informe final se observó que el municipio en comento no modificó el Reglamento de Adquisiciones, Contrataciones y Licitaciones Públicas a la luz de la normativa contenida en la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, infringiendo lo dispuesto en el artículo 66 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Al respecto, la Municipalidad de Copiapó argumentó que la actual redacción del artículo 66 de la ley N° 18.695, hace innecesaria la dictación de un reglamento de contratación municipal, asumiendo, de esta manera, que se ha derogado tácitamente el decreto N° 2.294, de 2002, de esa corporación edilicia, relativo a la materia, el cual resultaría inconciliable con la nueva normativa de la ley N° 19.886 y su reglamento.

En relación con la materia, cabe precisar que el artículo 1° transitorio, inciso segundo, de la ley N° 19.886, dispone que las municipalidades que tuvieron vigentes reglamentaciones sobre

sus procesos de contratación de bienes y servicios, deberán ajustarlos a la normativa señalada anteriormente a más tardar al día 1 de enero de 2004, lo que en la especie no ha sido acatado por esa corporación edilicia.

Al efecto, esta Contraloría General ha concluido mediante el dictamen N° 34.883, de 2004, que el sentido de la ley es que las municipalidades que cuenten con esos reglamentos efectúen los ajustes pertinentes en éstos, con el objeto que no se produzcan contradicciones entre la nueva ley N° 19.886 y sus reglamentos, con las regulaciones locales existentes, razón por la cual se mantiene la observación formulada.

En consecuencia, conforme a las consideraciones expuestas, esta Contraloría General procede a reconsiderar parcialmente el oficio N° 958, de 2007, relativo al informe final sobre revisión efectuada a los fondos entregados a terceros y otras materias, emanado de la Contraloría Regional de Atacama, en los términos expuestos en el presente oficio.
