



Contraloría General de la República

Dictamen

085355N16

Texto completo

N° 85.355 Fecha: 25-XI-2016

La Contraloría General, en uso de sus atribuciones legales, ha estimado oportuno impartir las siguientes instrucciones en relación con los cometidos y capacitaciones que pueden disponerse respecto de los concejales.

I.- SOBRE LOS COMETIDOS.

1.- QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "COMETIDO".

La expresión "cometido" debe interpretarse en un, sentido amplio, comprensiva de todo encargo de carácter institucional, transitorio, que deban cumplir los concejales, dentro o fuera del lugar, de su desempeño habitual, de labores propias del cargo que sirven, entendiéndose que actúan válidamente en representación del concejo o del municipio, excluyendo actividades de interés particular de estos (aplica dictámenes N°s. 46.110 de 2013, y 22.892, de 2016).

2.- QUIÉN DISPONE LOS COMETIDOS.

Por regla general, deben, ser dispuestos por el alcalde, por cuanto a él le corresponde la dirección y administración superior del municipio, en su calidad de Máxima autoridad edilicia, en conformidad con el artículo 56 de la ley N° 18.695.

No obstante, hay dos casos en que los cometidos, de los concejales requieren de la autorización del concejo municipal, según lo dispuesto en el artículo 79, letra II), de la citada ley N° 18.695:

- a) Cuando se trate de cometidos que signifiquen ausentarse del territorio nacional, cualquiera sea su duración.
- b) Cuando se trate de cometidos que se realicen fuera del territorio comunal, por más de 10 días.

3.- OPORTUNIDAD EN QUE DEBEN DISPONERSE.

El cometido debe estar dispuesto por el alcalde y aprobado por el concejo -en los casos en que se requiere su acuerdo- antes de su realización, no obstante lo cual, excepcionalmente, podría ser ratificado por el alcalde, y por el concejo -en los señalados casos-, con posterioridad a que se haya llevado a cabo (aplica dictámenes N°s. 46.110, de 2013, 55.421, de 2015, y 22.892, de 2016).

En todo caso, al disponerse un cometido de un concejal, el decreto alcaldicio que lo autorice -por aplicación del principio de juridicidad-, debe ser fundado e indicar de manera expresa las razones por las cuales es necesario que sea un determinado concejal quien asista al mismo en desmedro de otro edil o de funcionarias de una unidad municipal, como asimismo, señalar por qué es necesaria su asistencia y cómo esta se relaciona con la gestión municipal.

4.- ASPECTOS A CONSIDERAR AL DISPONER EL COMETIDO.

Las actividades comprendidas en el cometido deben guardar estricta relación con las funciones de los concejales y con el ámbito de competencia de las municipalidades (aplica dictamen N° 22.892, de 2016).

Así, el informe que deben presentar los concejales sobre el cometido -conforme a lo dispuesto en el artículo 79, letra II), inciso segundo, de la ley N° 18.695-, debe dar cuenta de una actividad que guarde relación con las funciones de aquellos y que este dentro del ámbito de atribuciones del municipio.

Ejemplo: Un informe constituido principalmente por fotografías de edificios, calles, plazas, playas y otras vistas de las ciudades visitadas no son prueba pertinente, suficiente y concreta de la participación de una comisión de concejales en la suscripción del convenio de colaboración que sería uno de los objetos del cometido, como tampoco de su asistencia a las exposiciones sobre temas municipales que estaban previstas.

Sí constituirían elementos de juicio útiles para acreditar la asistencia un cometido, certificados o documentos formales, extendidos por los organismos, autoridades o personeros visitados, que respalden la realización de las actividades inherentes al mismo, o antecedentes relativos a aquellas iniciativas desarrolladas en otra localidad cuya implementación pretende replicarse en la comuna.

Dado que el cometido constituye una instancia de cumplimiento de una función institucional, la decisión en orden a si este se autoriza o no, debe adoptarse teniendo en cuenta diversas consideraciones de mérito, oportunidad y conveniencia, de las cuales de entre otras determinaciones, que concejales deberán ejecutar tal labor, sin que proceda entender que la sola existencia de disponibilidad presupuestaria para afrontar los gastos que irrogue un cometido implique que el mismo deba ser aprobado (aplica dictamen N° 22.892, de 2016).

En este contexto, la opción de no disponer cierto cometido municipal respecto de un determinado concejal se enmarca dentro de las facultades de gestión del alcalde (aplica dictamen N° 55.421, de 2015).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que el criterio contenido en el dictamen N° 5.500, de 2016 -relativo al trato igualitario que debe existir en la asignación de los medios de apoyo a los concejales para el cumplimiento de sus funciones-, resulta aplicable también en relación con los cometidos que se analizan en la especie, de manera que, si bien su disposición depende de las consideraciones de mérito, oportunidad o conveniencia antes referidas, deben adoptarse siempre los resguardos que resulten del caso a fin de velar porque no exista discriminación o preferencia, por causa alguna -edad, sexo, raza, condición o afinidad política, entre otros- respecto de ciertos concejales de la comuna.

Por otra parte, dado el deber de resguardo del patrimonio municipal que corresponde al alcalde, el que se manifiesta en su obligación de velar por la eficiente utilización de los recursos de la municipalidad, se hace presente que dicha autoridad, al evaluar los aspectos de mérito, oportunidad y conveniencia a considerar para efectos de disponer un cometido, debe ponderar especialmente que su realización implique un uso racional de los fondos municipales.

5.- GASTOS DE ALIMENTACIÓN, ALOJAMIENTO Y TRASLADO.

Por tratarse de una actividad institucional, los gastos de alimentación, alojamiento y traslado que irrogue el cometido deben ser asumidos por el municipio, debiendo realizarse una distinción, para efectos de determinar la forma en que se verifica dicho financiamiento, entre la alimentación y el alojamiento, por una parte, y los traslados, por otra.

a) Gastos de alimentación y alojamiento: se financian a través de fondos que se les entregan a los concejales para tal efecto, los que no están sujetos a

rendición, sino que se trata de una cantidad fija de dinero, equivalente al monto del viático que corresponde al alcalde respectivo por iguales conceptos, según lo dispuesto en el artículo 88, inciso final, de la ley N° 18.695.

Ahora bien, para la determinación, del monto, del viático del alcalde -que es el aplicable a los concejales, de acuerdo a lo establecido en la citada norma-, es necesario remitirse al decreto con fuerza de ley N° 262, de 1977, del Ministerio de Hacienda, que Aprueba el Reglamento de Viáticos para el Personal de la Administración Pública, debiendo precisarse que procederá el pago del viático completo -previsto en el artículo 4° de dicha normativa- si el servidor debe incurrir en gastos de alojamiento y alimentación, y el pago del viático parcial del 40% -contemplado en el artículo 5° del mismo cuerpo legal- si no tuviere que pernoctar fuera del lugar de su desempeño, habitual, si recibiese alojamiento por cuenta del servicio, institución o empresa empleadora, o si pernoctara en trenes, buques o aeronaves, vale decir, este viático parcial del 40% tiene por finalidad cubrir solamente los desembolsos de alimentación.

Ejemplo: No procede contabilizar para efectos del viático completo aquellos días que corresponden al viaje nocturno en avión necesario para arribar al lugar de destino o para regresar al lugar de origen, pues dado que en esos días se pernocta en una aeronave, solamente procede el pago del viático correspondiente al 40%.

Siendo así, dado que el viático tiene por objeto específico cubrir los referidos gastos de alimentación y alojamiento, si los concejales no incurrir en estos, no procede conceder tales fondos, por no existir justificación para ello.

Cabe hacer presente que lo que determina la procedencia del viático no es el desplazamiento obligado del servidor fuera del lugar de su desempeño habitual, sino la circunstancia de que en el cumplimiento de la comisión de servicios o cometido funcionario, tenga que incurrir en gastos de alojamiento y/o alimentación (aplica dictamen N° 79.254, de 2014).

Ejemplo: No procede pago de viático por cometido a otra ciudad por el solo hecho de que la salida esté registrada a las 13:00 horas y el regreso a las 16:00 horas del mismo día, pues el mero hecho de determinar el horario en que se desarrollaría el cometido no justifica que se deba incurrir en gastos de alimentación.

Cumple precisar que el artículo 8° del aludido decreto con fuerza de ley N° 262, de 1977, del Ministerio de Hacienda, establece ciertas limitaciones en relación con el viático. La primera, contenida en el inciso primero, consiste en que se tiene derecho al 100% del viático completo solamente por los primeros 10 días -seguidos o alternados- en cada mes calendario en que haya que ausentarse del lugar de desempeño habitual producto de cometidos o comisiones, y por los días que excedan esa cantidad en el mes, procede únicamente el 50% del viático correspondiente.

Luego, el inciso segundo de esa norma fija un tope de 90 días -seguidos o alternados- en cada año presupuestario, de derecho al 100% del viático completo que corresponda, procediendo por los días que excedan esos 90, solamente el 50% del viático respectivo.

Agrega el inciso tercero que, no obstante lo establecido en los incisos anteriores, puede disponerse, una vez en cada año calendario respecto de un mismo funcionario, el cumplimiento de comisiones de hasta 30 días continuados, prorrogables hasta por otros 15, con goce de viático completo, rigiendo respecto de los demás meses calendario el límite del inciso primero, y respecto del año calendario, el límite del inciso segundo.

Ahora bien, dichas limitaciones afectan a los alcaldes -en conformidad con lo previsto en el artículo 2°, inciso primero, del referido decreto con fuerza de ley N° 262, de 1977, del Ministerio de Hacienda- y, por ende, son aplicables a los

concejales, dado lo dispuesto en la última parte del citado inciso final del artículo 88, de la ley N° 18.695.

b) Gastos de traslados: el costo de los pasajes para los desplazamientos necesarios para el desempeño del cometido deben ser reembolsados a los concejales, a fin de evitar un enriquecimiento sin causa en favor del municipio, encontrándose afectos a la correspondiente rendición de dichos gastos, por lo que es necesario adoptar los resguardos que procedan para poder cumplir con la obligación de acreditarlos con la documentación de respaldo pertinente, entre esta, los comprobantes de pago de los servicios utilizados (aplica dictamen N° 79.603, de 2011).

Ejemplo: No constituye un documento suficiente para acreditar efectivamente el gasto de arriendo de un automóvil, un presupuesto denominado "estimación de cargos de alquiler", al que no se acompaña factura o boleta que acredite fehacientemente el arriendo, uso y devolución del vehículo. No procede que se solicite, de estimarse que dicho documento es insuficiente para los fines del caso, que la Contraloría Oficie a la empresa respectiva a fin de que remita los antecedentes que acrediten el arriendo o certifique tal hecho, pues dicha gestión no es de cargo de ésta Entidad de Control.

En cuanto a la posibilidad de aceptar declaraciones juradas para respaldar gastos de traslados al rendir la cuenta, cabe hacer presente que estas no son un medio idóneo al efecto, porque no se trata de documentos en los que conste directamente dicho gasto, ni copias de estos (aplica dictamen N° 79.603, de 2011).

Tratándose de una imposibilidad de presentar la documentación original por extravío de esta, atribuible a culpa o negligencia del funcionario encargado de presentarla, la falta de la, misma no puede suplirse a través de una declaración jurada del cuentadante. En cambio, ante la imposibilidad de presentar los documentos comprobatorios debido a fuerza mayor o por tratarse de servicios por cuyo pago no se entrega comprobante, el afectado podrá recurrir a otras pruebas que permitan constatar presuntivamente los gastos efectuados, como la declaración jurada de aquellas personas bajo cuya responsabilidad se prestaron los servicios que dieron lugar a las expensas que él rinde (aplica dictamen N° 79.603, de 2011).

En consecuencia, en las rendiciones de que se trata puede admitirse la fundamentación de gastos mediante antecedentes probatorios que no sean documentos originales, cuando se configuren circunstancias especiales, en los términos expuestos, lo cual debe ser calificado por la autoridad en cada situación particular. De no concurrir tales circunstancias, el municipio deberá rechazar las rendiciones que se le presenten, debiendo adoptar las medidas pertinentes a, fin de lograr la restitución de los fondos otorgados y rendidos indebidamente, a través de las vías administrativas y/o jurisdiccionales que al efecto contempla el ordenamiento jurídico (aplica dictamen N° 79.603, de 2011).

Tratándose de los gastos de traslados en taxi, cabe hacer presente que en las comunas a que se refiere el numeral 1 de la resolución exenta N° 538, de 1986, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Subsecretaría de Telecomunicaciones, el uso de taxímetro como mecanismo de cobro tarifario para los taxis que, presten la modalidad de servicio básico, es obligatorio, de manera que el boleto respectivo es el instrumento idóneo para rendir dichos desembolsos (aplica dictamen N° 26.794, de 2013).

Ejemplo: En donde existe aquella obligación para el aludido medio de transporte, no constituyen documentos idóneos para la acreditación de gastos de movilización las facturas y recibos de taxis.

Ahora bien, tratándose de comunas que no están incluidas en la aludida

resolución exenta, es factible que se acrediten los gastos de traslado en taxis por otros medios de prueba, principalmente, mediante facturas, boletas o recibos emitidos por quien prestó el servicio.

Finalmente, es útil recordar que a los concejales, según lo preceptuado en el artículo 40, inciso tercero, de la ley N° 18.695, les resultan aplicables las normas que consagran el principio de probidad administrativa, el que, conforme lo establecen los artículos 52 y 53 de la ley N° 18.575, implica observar una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular, el que se expresa -en lo que interesa-, en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas, y en lo razonable de sus decisiones.

En este contexto, en atención a que los referidos gastos de traslado que pueda irrogar el cometido serán asumidos por el municipio, los concejales deben ser especialmente cuidadosos al incurrir en los mismos, velando por la utilización racional de los recursos municipales, esto es, procurando darles un uso eficiente y eficaz, no correspondiendo que efectúen desembolsos desproporcionados para tales fines.

6.- INFORME.

Un informe del cometido y su costo debe ser entregado al concejo municipal, incluyéndose en el acta respectiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 79, letra II), inciso segundo, de la ley N° 18.695 (aplica dictámenes N°s. 79.621, de 2011, y 54.599, de 2016).

Ejemplo: No procede dar por cumplida la referida obligación si el informe emitido por los concejales solamente se refiere a las actividades realizadas en el cometido, pero no a los costos asociados al mismo, aun cuando dichos costos hayan sido incluidos en la rendición de cuentas respectiva, toda vez que la ley prevé que dicho informe debe referirse a ambos aspectos.

II. SOBRE LAS CAPACITACIONES.

Cabe hacer presente que el reconocimiento legal de las capacitaciones de los concejales ha tenido lugar recién a contar de la vigencia de la ley N° 20.742, esto es, el 1° de abril de 2014.

1) Fuente legal:

El artículo 92 bis de la ley N° 18.695, incorporado a esta por la ley N° 20.742, dispone, en su inciso final, que cada año las municipalidades, en concordancia con su disponibilidad financiera, podrán incorporar en el presupuesto municipal recursos destinados a financiar la capacitación de los concejales en materias relacionadas con gestión municipal.

Al respecto, es útil aclarar que, dado el tenor de la citada norma, los recursos que se proporcionen para las capacitaciones de los concejales se deben otorgar de acuerdo a la disponibilidad financiera del municipio de que se trate, lo que significa que no necesariamente todos los años se aprueben partidas presupuestarias para tales fines, o que aquellas cubran la totalidad de los cursos de capacitación que se dicten durante dicho período (aplica dictamen N° 66.882, de 2016).

Asimismo, cabe precisar que, por estar tratadas en la ley en un inciso aparte, las eventuales capacitaciones de los concejales no deben entenderse comprendidas dentro de los "medios de apoyo", útiles y apropiados, de que cada municipio debe dotar al concejo y a los concejales, de acuerdo a su disponibilidad financiera, para desarrollar debida y oportunamente las funciones que la ley le confiere, concepto al que alude el inciso primero del mismo artículo 92 bis.

2) Alcance de la capacitación para los concejales:

Procede entender que esta "capacitación" es el conjunto de actividades que tienen por objeto contribuir a la actualización y mejoramiento de los conocimientos y destrezas que los concejales requieren para el eficiente desempeño de sus labores, por lo que las materias sobre las que verse deben estar relacionadas específicamente con la gestión municipal. Comprende cursos u otros, que les entreguen las competencias necesarias para su perfeccionamiento; o bien, para adquirir o desarrollar habilidades de interés para la respectiva institución, de acuerdo a las necesidades y la planificación definidas por la propia entidad (aplica dictamen N° 77.220, de 2015).

No constituyen actividades de capacitación los estudios de educación básica, media o superior y los cursos de post-grado dirigidos a la obtención de un grado académico, puntualizando que aquellos de formación superior comprenden tanto los impartidos por universidades, como por institutos profesionales o centros de formación técnica (aplica dictámenes N°s. 24.274 y 68.113, ambos de 2014, y 77.720, de 2015).

Pueden considerarse como actividades de capacitación los diplomados -en la medida que no conduzcan a la obtención de un grado académico- y las pasantías, siempre que los cursos respectivos estén referidos a materias propias de la gestión municipal (dictamen N° 77.720, de 2015).

Así, solo podrá autorizarse el pago de aquellas capacitaciones que entreguen a los concejales conocimientos para que ejerzan adecuadamente las atribuciones y facultades que le concede el ordenamiento jurídico, entre otras, las contenidas en las letras b) y c) del artículo 79 de la mencionada ley N° 18.695, ya sea para pronunciarse fundadamente en las materias en las cuales se requiere su acuerdo como miembro del concejo y que se encuentran enumeradas en el artículo 65 del aludido texto normativo, como aquellas que les otorguen mejores herramientas para desempeñar eficazmente sus labores de fiscalización (aplica dictamen N° 66.882, de 2016).

3) A quién corresponde determinar si los concejales asisten a capacitación:

La iniciativa de destinar recursos al financiamiento de la capacitación de los concejales corresponde exclusivamente al alcalde, en ejercicio de la dirección y administración superior del municipio, en su calidad de máxima autoridad edilicia, con arreglo al artículo 56 de la ley N° 18.695.

Por ende, la determinación de si un concejal asiste a una actividad de capacitación compete al alcalde. El concejo o los concejales no cuentan con atribuciones para decidir su asistencia a capacitaciones, pues ello implicaría otorgar a ese órgano colegiado o a sus integrantes facultades de gestión que la ley ha entregado al alcalde (aplica criterio contenido en el dictamen N° 77.220, de 2015).

4) No discriminación en la asignación de actividades de capacitación:

Al igual que en el caso de los cometidos, procede aplicar a las capacitaciones el criterio contenido en el dictamen N° 5.500, de 2016 -relativo al trato igualitario que debe existir en la asignación de los medios de apoyo a los concejales para el cumplimiento de sus funciones-, en el sentido que, si bien su disposición depende de las consideraciones de mérito, oportunidad o conveniencia antes referidas, deben adoptarse siempre los resguardos que resulten del caso a fin de velar porque no exista discriminación o preferencia, por causa alguna -edad, sexo, raza, condición o afinidad política, entre otros- respecto de ciertos concejales de la comuna, tal como se señala en los dictámenes N°s 22.892 y 66.882 ambos de 2016.

5) Deber de priorizar la capacitación de funcionarios de unidades técnicas y en

caso de que se disponga la capacitación de un concejal:

En virtud de los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, el municipio debe priorizar la asistencia a capacitaciones de los funcionarios pertenecientes a las unidades municipales de carácter técnico, es decir, las que tienen competencia local en determinada materia, por sobre la de los concejales (aplica dictamen N° 66.882, de 2016).

6) Necesidad de que se expresen las razones en que se funda esa decisión:

En caso de disponerse la capacitación de un concejal, el decreto alcaldicio que la autorice, por aplicación del principio de juridicidad, debe ser fundado e indicar de manera expresa las razones por las cuales es necesario que sea un determinado concejal quien asista al curso en desmedro de otro edil o de funcionarios de una unidad municipal, como asimismo, señalar por qué es necesaria su asistencia a la actividad de capacitación y cómo esta se relaciona con la gestión municipal (aplica dictamen N° 66.882, de 2016),

Transcríbase a las Municipalidades de la Región Metropolitana; a la Asociación Chilena de Municipalidades; a la Asociación de Municipalidades de Chile; a todas las Contralorías Regionales, para su conocimiento y difusión entre las municipalidades existentes en la respectiva región; a todas las Divisiones de esta Entidad Fiscalizadora; al Jefe de Gabinete del Contralor General, y a la Subdivisión de Auditoría de la División de Municipalidades de ésta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto
Contralor General de la República