

Base Dictámenes

gasto mun, día nacional dirigente vecinal, aporte iglesia, beneficio hijo funcionario

FUENTES LEGALES

[ley 18695 art/3 lt/c](#), [ley 18695 art/1](#), [ley 18695 art/4 lt/l](#), [ley 18695 art/5 lt/a](#), [ley 18695 art/5 lt/j](#), [ley 18695 art/6 lt/a](#), [ley 18695 art/7](#), [ley 18695 art/22 lt/b](#), [ley 16880](#), [ley 19418](#), dto 854/2004 HACIE , [ley 18695 art/5 lt/g](#), [ley 18695 art/65 lt/g](#), [ley 19418](#),

MATERIA

Acoge solicitud de reconsideración de informe final N° 63, de 2010, sobre auditoría integral aleatoria efectuada en la Municipalidad de Maipú, en lo que atañe a los gastos correspondientes al “Día Nacional del Dirigente de Juntas de Vecinos y de las demás Organizaciones Comunitarias” y a los aportes efectuados al Consejo de Pastores Evangélicos “Unidos en el Evangelio por Maipú”, manteniéndose las observaciones restantes.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 29.578 Fecha: 11-V-2011

Se ha dirigido a esta Contraloría General, el Alcalde de la Municipalidad de Maipú, solicitando la reconsideración del Informe Final del rubro, en los aspectos que indica, los que serán examinados a continuación, en el orden expuesto en sus presentaciones.

a) Escuela de verano para hijos de funcionarios municipales.

Al respecto, cabe recordar que en el citado informe se comprobó que el municipio realizó un aporte extraordinario por la suma de \$ 13.083.726 al Servicio de Bienestar de esa entidad edilicia, con el objeto de realizar una escuela de verano en el año 2009, para hijos de funcionarios municipales, constatándose que del total de 86 cupos, 47 fueron otorgados a hijos de personal contratado a honorarios, vale decir, personas que no se encuentran afiliadas al bienestar y no contemplan en sus contratos una cláusula que incorpore un beneficio como el señalado, objetándose el monto de \$ 7.150.408, equivalente a la proporción del gasto incurrido en beneficio de dicho personal.

En esta oportunidad, la autoridad edilicia afirma que de acuerdo al análisis técnico que realiza la Dirección de Administración y Finanzas de esa corporación edilicia, ésta no incurrió en mayores costos al incluir como

beneficiarios a los hijos de prestadores de servicios en base a honorarios, por lo cual el monto objetado debiera ser reconsiderado.

En relación con tal aseveración, cabe señalar que el memorándum N° 188/09, del Servicio de Bienestar del municipio -dirigido a la autoridad edilicia-, da cuenta que el 70 % de los niños asistentes al proyecto eran hijos de servidores que se desempeñaban bajo la modalidad a honorarios, por lo que no es posible entender -como alega el recurrente- que esa asistencia no influyó significativamente en el costo total del programa.

En este contexto, cabe señalar que lo manifestado por la autoridad edilicia, por una parte, no se fundamenta en antecedentes ni en razonamientos distintos de los ya analizados sobre el particular en el informe final del epígrafe; y, por otra, no apunta al fondo de la observación en orden a que no procede que con recursos públicos proporcionados al Servicio de Bienestar, se realicen prestaciones en favor de personas que no revisten la naturaleza de funcionarios públicos.

b) Cajas de mercaderías entregadas a personal encargado de mantención de áreas verdes, no estando estipulado en sus contratos a honorarios.

A este respecto, el citado informe final objetó que la aludida corporación edilicia desembolsara el monto de \$10.067.088 para la adquisición de canastas de mercaderías de navidad que fueron entregadas a personal que resultó estar contratado a honorarios.

La referida autoridad edilicia, por su parte, señala que la entrega realizada a dichos prestadores recayó en personas que calificaban para recibir la ayuda social, a condición que estuvieran domiciliadas en la comuna y expuestas a vulnerabilidad económica, situaciones que fueron evaluadas considerándose el nivel de ingresos percibidos y la condición socioeconómica, de acuerdo al programa generado por la Subdirección de Recursos Humanos -agregando que respecto de la ayuda entregada a personas domiciliadas fuera de la comuna se solicitó al responsable del programa la restitución de la mercadería-, argumentos que, en general, ya fueron expuestos por el municipio en su respuesta al preinforme respectivo, por lo que no constituyen nuevos antecedentes que permitan variar la conclusión en orden a su improcedencia.

A lo anterior, es dable agregar que, de acuerdo con los antecedentes tenidos a la vista, no se advierte que la entrega del beneficio de que se trata se haya enmarcado en un programa de asistencia social a la comunidad implementado por la Unidad de Desarrollo Comunitario.

A mayor abundamiento, cabe señalar que respecto del personal contratado a honorarios, no se podría contemplar en sus respectivos contratos la entrega de mercadería, puesto que los funcionarios municipales no pueden percibir tales ayudas, y no procede que las personas contratadas bajo esa modalidad tengan mayores derechos que el personal municipal (aplica criterio contenido en el dictamen N° 25.694, de 2005).

c) Servicio de cóctel, celebración del “Día del Dirigente Social”.

En otro acápite del informe final del epígrafe se constató que mediante comprobante de egreso N° 5.065, de octubre de 2009, se desembolsó la suma de \$ 10.395.840.-, por concepto de celebración del denominado “Día del Dirigente Social”, efectuado el 28 de agosto de 2009, objetándose dicho gasto, atendido que no se enmarca en una festividad propiamente municipal que tenga directa relación con los fines de la entidad edilicia.

En esta ocasión, el alcalde recurrente manifiesta que el gasto objetado correspondió a la celebración de la clausura del mes del dirigente social, que formaba parte del programa de Megaeventos Comunitarios, el que, a su vez, integraba las políticas municipales de promoción de participación ciudadana. Precisa que en ese contexto se realizaron diversas actividades - charla, foro, capacitación en roles y proyectos y espacios de reflexión-, que culminaron con un cóctel que tuvo por objeto reconocer la función que cumplen los líderes de las organizaciones sociales que canalizan la participación ciudadana a nivel comunal.

Agrega que la celebración del “Día Nacional del Dirigente de Juntas de Vecinos y de las demás Organizaciones Comunitarias” se instauró oficialmente por el Presidente de la República, en 1998, precisamente, debido a la relevancia que revisten para la gestión local los dirigentes sociales, como una forma de reconocer el esfuerzo de sus líderes, quienes participan activamente en mejorar la calidad de vida de los vecinos, lo cual resulta concordante con el deber que asiste a los municipios de promover la organización comunitaria.

Sobre el particular, es necesario tener presente que, en líneas generales, los egresos con cargo a recursos municipales deben tener como base el cumplimiento de una función propia de la entidad y ser susceptibles de imputarse a determinado ítem presupuestario, de manera que los desembolsos de recursos resultan procedentes cuando se dan en el marco de actividades propiamente municipales.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 3°, letra c), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, prescribe que corresponderá a éstas en el ámbito de su territorio, entre otras funciones privativas, la promoción del desarrollo comunitario.

En concordancia con lo anterior, la citada ley N° 18.695, regula en diversas disposiciones el ejercicio de esta función, según se puede colegir de los artículos 1°; 4°, letra l); 5° letras a) y j); 6°, letra a); 7° y 22, letra b), preceptos todos que permiten sostener que a las municipalidades les corresponde cumplir, entre otras, funciones relacionadas con el desarrollo y promoción de la comunidad organizada.

A su vez, es del caso anotar que, mediante el decreto supremo N° 1.527, de 22 de julio de 1998, del Ministerio del Interior -publicado en el Diario Oficial el 8 de agosto del mismo año-, se instituyó el día 7 de agosto de cada año como el “Día Nacional del Dirigente de Juntas de Vecinos y de las demás Organizaciones Comunitarias”. Ello, en conmemoración de la publicación de la ley N° 16.880, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones

comunitarias -materia actualmente regulada por la ley N° 19.418-, constituyendo un reconocimiento a la contribución al desarrollo de la comuna y del país que han tenido históricamente tales agrupaciones sociales, representadas por sus dirigentes.

En este orden normativo, atendido que la festividad de que se trata tiene un reconocimiento oficial en el país y que se vincula directamente con la función municipal de desarrollo comunitario, no se advierte inconveniente en que las municipalidades puedan realizar actividades relacionadas con esa celebración, como lo son, entre otras, la realización de encuentros con los dirigentes de las organizaciones comunitarias de la comuna y de capacitaciones destinadas a éstos, las que pueden comprender ágapes de reconocimiento a los dirigentes sociales comunales, con la participación de autoridades de gobierno o parlamentarias, como habría acontecido, precisamente, en la especie.

Por consiguiente, en este punto, se acoge el planteamiento realizado por la autoridad edilicia, para entender que se encuentra justificado el gasto realizado en el marco de la celebración del día del dirigente social, dejándose sin efecto la observación por la cual se objetó el gasto respectivo.

Con todo, cabe advertir que el señalado desembolso fue imputado a la asignación 001 del ítem 01, alimentos y bebidas para personas, del subtítulo 22 -bienes y servicios de consumo- del clasificador de gastos del clasificador presupuestario vigente, contenido en el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, en circunstancias que, considerando que ese gasto se verificó en el marco de una celebración de carácter nacional y en el ejercicio de las atribuciones municipales relacionadas con la promoción del desarrollo comunitario, debió imputarse a la asignación 003 del ítem 12 de dicho subtítulo, relativa a "Gastos de Representación, Protocolo y Ceremonial", que se refiere, en lo pertinente, a egresos por concepto de manifestaciones, ágapes y fiestas de aniversario que se realicen con motivo de festividades que guarden relación con las funciones del organismo respectivo, como asimismo a los gastos por causas netamente institucionales y excepcionales, que deban responder a una necesidad de exteriorización de la presencia de la respectiva entidad (aplica criterio contenido en el dictamen N° 18.294, de 2009).

De este modo, en lo sucesivo, los gastos como el examinado deberán ser imputados en consideración a lo expresado precedentemente.

d) Desembolsos por aportes al Consejo de Pastores Evangélicos "Unidos en el Evangelio por Maipú".

La aludida municipalidad desembolsó la suma de \$ 8.348.104, por concepto de diversos gastos relacionados con aportes al denominado Consejo de Pastores Evangélicos.

Lo anterior tiene su fundamento en el convenio de colaboración con dicho consejo de pastores, celebrado el 22 de septiembre de 2006, el cual en su cláusula segunda indica que su finalidad es la cooperación de ambos entes

para que, por una parte, se conozca la religión evangélica y se dé a los vecinos la posibilidad de su conocimiento, discusión y debate respecto de sus creencias y, por otra, la municipalidad pueda cumplir con su proyecto de ser la “capital religiosa de Chile”.

En virtud de ello, el municipio se compromete a pagar mensualmente la suma de \$ 300.000, contra un resumen mensual de las actividades desarrolladas, sumas que se pagaron durante el período fiscalizado, enero a diciembre de 2009 y continuaron pagándose regularmente al menos hasta el mes de julio de 2010, según detalle que se indica en el citado informe.

Asimismo, se comprobó el desembolso de \$ 3.548.104, a favor de la citada organización -el que no se enmarcó en el convenio anteriormente citado-, y que se observó por carecer, al igual que en el caso anterior, de justificación legal; suma que se destinó a efectuar pagos correspondientes a arriendos de salón de eventos, amplificación y alimentación para 80 personas para el primer encuentro de la municipalidad con la comunidad evangélica; servicio de banquetería para el Día de Acción de Gracias del año 2009; y servicio de arriendo de sistema de sonido e iluminación para la celebración del “Día Nacional de las Iglesias Evangélicas y Protestantes”.

Sobre este punto, el municipio manifiesta que los gastos realizados en la materia obedecieron a causas netamente institucionales y excepcionales, como consecuencia de una necesidad de exteriorización de la presencia de esa corporación edilicia y por la realización de reuniones con representantes o integrantes de entidades u organizaciones públicas o privadas, considerando que el municipio tiene, entre otras, funciones vinculadas con el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Agrega que tales aportes fueron realizados con la finalidad de generar un nexo con la comunidad debido a que esas instituciones permiten lograr una extensión de la actividad del municipio, pues constituyen una fuente de atención social, de promoción cultural y educacional, teniendo en cuenta uno de los focos estratégicos de ese municipio: ser la capital espiritual de la Región Metropolitana.

Sostiene, asimismo, que las iglesias evangélicas, así como las católicas y otros credos religiosos, desarrollan actividades sociales complementarias al rol municipal, tales como programas sociales dirigidos a la familia, y otros como capacitación y formación de líderes juveniles preferentemente. Hace presente el recurrente que lo anterior no implica apoyar los cultos religiosos, sino que a la comunidad.

Finalmente, afirma que como medida correctiva del procedimiento, no de la pertinencia del gasto, se ha instruido a la Dirección de Desarrollo Comunitario para que el apoyo referente al financiamiento municipal a las iglesias, se efectúe mediante un sistema de postulación a subvenciones municipales a contar del presente año.

Al respecto, a fin de determinar si corresponde admitir las alegaciones que, con el objeto de salvar la observación vinculada con la entrega de fondos a

la entidad religiosa mencionada, formula en esta oportunidad la Municipalidad de Maipú, es menester ponderarlas a la luz del régimen normativo de subvenciones municipales, mecanismo pertinente para el traspaso de aportes pecuniarios a una determinada persona jurídica.

En primer término, cabe recordar que, con arreglo a lo dispuesto, en lo pertinente, en el artículo 5°, letra g), de la ley N° 18.695, las municipalidades tienen, entre otras atribuciones esenciales, la de otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboran directamente en el cumplimiento de sus funciones.

Por su parte, la letra g) del artículo 65 del mismo texto legal establece que el alcalde requiere el acuerdo del concejo para otorgar subvenciones y aportes destinados a financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, y ponerles término.

Luego, para que proceda el otorgamiento de la subvención regulada en la ley N° 18.695 se requiere, por una parte, que el destinatario de la misma sea una persona jurídica sin fines de lucro, calidad que, de acuerdo con los antecedentes tenidos a la vista, reviste el Consejo de Pastores Evangélicos “Unidos en el Evangelio por Maipú”.

Por otra parte, es necesario que los aportes se entreguen a personas que colaboren con funciones municipales y que los mismos queden afectos a actividades que se vinculen con el cumplimiento de tales funciones.

Pues bien, las entidades religiosas como las de la especie, en concordancia con su naturaleza y fines, realizan una diversidad de actividades que pueden ser consideradas de colaboración con el cumplimiento de las funciones que les corresponde cumplir, dentro de sus territorios, a las municipalidades, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 18.695. Así acontecerá, a modo ilustrativo, con las actividades comunales que se vinculen con la asistencia social, la educación, la cultura, la recreación y, en general, con el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

En este contexto y en armonía con el criterio sustentado por la jurisprudencia administrativa -contenido en los dictámenes N°s. 22.942, de 1992 y 39.627, de 1997-, no se advierte obstáculo jurídico para que, por la vía del mecanismo de la subvención, se entreguen recursos pecuniarios a la entidad de que se trata, o a otras que cumplan con los requisitos pertinentes, para el desarrollo de actividades específicas que sean concordantes con el cumplimiento de funciones municipales.

Es del caso precisar que por tal vía se subsanaría el procedimiento utilizado por esa entidad edilicia, por el cual se traspasaban recursos sin una afectación específica y sin acuerdo previo del concejo, y en cumplimiento de un convenio de colaboración para el desarrollo de funciones municipales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 18.695, cuyo encabezado

alude a la actuación directa del municipio o “con otros órganos de la Administración del Estado”, calidad que no tiene la institución religiosa de que se trata.

Debido a lo anterior, y en el entendido que la Municipalidad de Maipú procederá, en lo sucesivo, conforme lo dispuesto en los citados artículos 5°, letra g), y 65, letra g), de la ley N° 18.695, se levanta la observación contenida en el acápite X sobre examen de cuentas, numeral 3, letra d), del citado Informe Final N° 63 de 2010, Desembolsos por Aportes al Consejo de Pastores Evangélicos, “Unidos en el Evangelio por Maipú”, sin perjuicio de las posteriores acciones de fiscalización que esta Contraloría General realice en ese municipio en relación con la materia.

En consecuencia, habida consideración a lo precedentemente expuesto, se reconsidera el Informe Final N° 63, de 2010, en lo que atañe a los gastos correspondientes al “Día Nacional del Dirigente de Juntas de Vecinos y de las demás Organizaciones Comunitarias” y a los aportes efectuados al Consejo de Pastores Evangélicos “Unidos en el Evangelio por Maipú”, manteniéndose las observaciones restantes.

Ramiro Mendoza Zúñiga

Contralor General de la República

DESTINATARIOS

Alcalde de la Municipalidad de Maipú

**POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**