



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REFs.: Nºs W031766/2020
W031789/2020
W035713/2020
UCE: Nº 682/2021
EJA

ATIENDE DENUNCIA SOBRE
UTILIZACIÓN DE BIENES PÚBLICOS
PARA FINES AJENOS A LOS
INSTITUCIONALES Y EVENTUALES
FALTAS A LA PROBIDAD POR PARTE DE
CONCEJALES Y FUNCIONARIOS DE LA
MUNICIPALIDAD DE DOÑIHUE.

RANCAGUA, 15 de junio de 2021.

Se ha recibido en esta Contraloría Regional una presentación acogida a reserva de identidad, mediante la cual se denuncia que el día martes 3 de noviembre de 2020, a partir de las 17:00 horas se habría utilizado el Gimnasio Municipal de Doñihue para realizar una actividad de recolección de firmas en favor del candidato a Gobernador Regional de O'Higgins, don [REDACTED]. Agrega que la invitación fue realizada por la concejala [REDACTED] y habrían participado funcionarios municipales, por lo que consulta si existen faltas a la probidad administrativa.

En una presentación separada, doña [REDACTED] denuncia que se habría utilizado un gimnasio de la Municipalidad de Doñihue para la recolección de firmas de un candidato político.

Finalmente, se ha dirigido a esta Entidad de Control la concejala municipal de Doñihue, señora [REDACTED] denunciando que el día 22 de noviembre de 2020, se dirigió al Gimnasio Municipal de Doñihue, lugar en el que se encontraban el señor [REDACTED] funcionario de Educación y el concejal [REDACTED], ambos de esa comuna, quienes al percatarse de su presencia, se habrían subido a una camioneta cargada con cajas de mercadería. Agrega que al consultar al cuidador del recinto, éste le habría indicado que el señor [REDACTED] habría estado retirando planchas de zinc y de OSB, además de 20 cajas de mercadería, y que no le hizo entrega de ningún documento que respaldara el retiro de los bienes, limitándose a señalar que iba en nombre del Alcalde de la comuna. Por ello, solicita investigar los hechos y perseguir las eventuales responsabilidades de quienes resulten involucrados, acompañando material audiovisual que daría cuenta de la efectividad de los hechos a que se refiere su presentación.

AL SEÑOR
ALCALDE
MUNICIPALIDAD DE DOÑIHUE
DOÑIHUE

DISTRIBUCIÓN:

- A el/la recurrente.
- A doña [REDACTED]
- A la Concejala [REDACTED]
- Al señor Director de Control de la Municipalidad de Doñihue.
- A la Unidad de Seguimiento de Fiscalía de la Contraloría General de la República
- A la Unidad de Seguimiento de la Contraloría Regional del Libertador General Bernardo O'Higgins



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Sobre el particular, corresponde hacer presente que conforme a lo prescrito en el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política, el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa en todas sus actuaciones.

Así, acorde con el artículo 52 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dicho principio consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

A su turno, el artículo 62 de ese texto legal dispone que contraviene especialmente el principio de la probidad administrativa determinadas conductas, como la de su N° 3 consistente en “Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros” y la de su N°4 relativa a “Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales”.

Por su parte, su artículo 19 dispone que “El personal de la Administración del Estado estará impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración”.

En tal sentido, el dictamen N° E50319, de 2020, de este origen -que Imparte instrucciones con motivo de las elecciones municipales, de gobernadores regionales y primarias respectivas- precisó que la prohibición anterior pesa sobre autoridades, jefaturas o funcionarios, quienes, en el desempeño de su cargo no pueden realizar actividades ajenas al mismo, como son las de carácter político contingente, ni tampoco valerse de sus empleos para favorecer o perjudicar a determinada candidatura, tendencia o partido político.

A su vez, el inciso primero del artículo 28 de la ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral previene que “Los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones”.

Lo expuesto implica que tales servidores, cualquiera sea su jerarquía, y con independencia del estatuto jurídico que los rija, en el desempeño de la función pública que ejercen están impedidos de realizar actividades de carácter político tales como hacer proselitismo o propaganda política, promover o intervenir en campañas, participar en reuniones o proclamaciones para tales fines, asociar la actividad del organismo respectivo con determinada candidatura, tendencia o partido político, ejercer coacción sobre otros empleados o sobre los particulares con el mismo objeto y, en general, valerse de la autoridad o cargo para favorecer o perjudicar, por cualquier medio, candidaturas, tendencias o partidos políticos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Lo anterior, y tal como se señaló, entre otras, en las instrucciones antes referidas, es sin perjuicio de que, al margen del desempeño del cargo, las autoridades, jefaturas y funcionarios de la Administración del Estado pueden, en su calidad de ciudadanos, ejercer los derechos políticos consagrados en el artículo 13 de la Constitución Política de la República, pudiendo emitir libremente sus opiniones en materias políticas y realizar actividades de esa naturaleza, siempre que las desarrollen fuera de la jornada de trabajo y con recursos propios, debiendo añadirse que dichas acciones son por esencia voluntarias, sin que sea admisible que tales servidores públicos, por cualquier medio, coaccionen a otros empleados, requiriéndoles su participación, colaboración o intervención de cualquier índole, en las mismas (aplica criterio contenido en el dictamen N° 24.529, de 2019).

Por otra parte, es dable señalar que la letra c) del artículo 5°, y la letra f) del artículo 63, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, prevén, en lo que interesa, que corresponde a las entidades edilicias la administración de los bienes municipales y nacionales de uso público.

En relación con lo anterior, la jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en el dictamen N° 27.930, de 2018, ha precisado que de acuerdo con las normas que regulan la administración de los bienes del Estado, estos solo pueden emplearse para el logro de los fines del órgano público al que pertenezcan o se encuentren afectos o, de manera excepcional y en casos calificados, en otros de interés general, aunque no sean los específicos de la respectiva entidad, siempre que su uso no entorpezca la marcha normal de ésta o signifique un menoscabo de la afectación principal de aquellos, ni importe una discriminación arbitraria.

A continuación, y en armonía con el criterio contenido en el dictamen N° 65.880, de 2010, es menester recordar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5°, letra c), 34, 36 y 65, letra e), del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la mencionada ley N° 18.695, los municipios tienen, entre sus atribuciones, la de administrar los inmuebles de su propiedad, pudiendo arrendarlos, otorgar concesiones o permisos respecto de ellos y traspasar su dominio o mera tenencia a cualquier título, cumpliendo las condiciones que al efecto establece la ley y en el supuesto que la actividad que se desarrollará en el correspondiente recinto, sea lícita y cumpla con la regulación que al efecto establezca el ordenamiento jurídico.

Luego, el dictamen N° E50.319, de 2020, señaló que cuando la autoridad respectiva otorgue autorizaciones o permisos para la utilización de los bienes inmuebles estatales, sean fiscales, municipales, patrimoniales de servicios públicos y nacionales de uso público o de corporaciones o fundaciones que sean administradas por órganos estatales, debe hacerlo de forma que permita el acceso igualitario de las candidaturas oficiales, a fin de no incurrir en una discriminación arbitraria que atente contra la igualdad de trato que las autoridades y funcionarios públicos deben otorgar a todos los sectores políticos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Por su parte, y específicamente acerca de las conductas de los concejales y la probidad administrativa, la jurisprudencia administrativa ha manifestado, mediante el dictamen N° 56.856, de 2005, que, no obstante no poseer la calidad de funcionarios públicos, dichas autoridades deben inhibirse de participar en actividades políticas en el desempeño de su cargo, es decir, mientras ejerzan sus potestades públicas y desarrollen las actividades vinculadas con sus funciones, esto es, en reuniones de concejo, de comisión y en otras actividades vinculadas con aquéllas.

Agrega dicho pronunciamiento que nada impide que los concejales puedan desarrollar, al margen del ejercicio de su cargo, las actividades que estimen convenientes de acuerdo a su posición política, cuidando, en todo caso, la observancia de los deberes a los que están permanentemente obligados, como la lealtad a la Administración y la reserva y el comportamiento digno que les impone la probidad administrativa.

Asimismo, señala que en ningún caso podrán los concejales utilizar recursos municipales ni ejercer su autoridad o prerrogativas en fines ajenos al cumplimiento de sus deberes o, en general, valerse de la autoridad o cargo para favorecer o perjudicar, por cualquier medio, tendencias o partidos políticos.

Pues bien, en relación a la utilización del gimnasio municipal, doña [REDACTED] Directora de Desarrollo Comunitario, señaló a través de correo electrónico de fecha 29 de marzo de 2021, que para que una persona, organización, agrupación u otro pueda hacer uso del gimnasio municipal, se debe realizar una solicitud por escrito a través de la Oficina de Partes, y que en caso que se trate de organizaciones deportivas, se lleva un registro a través de la Oficina de Deportes, no obstante, dicho procedimiento no está formalizado. Agrega que durante el año 2020 no se dieron permisos para el uso del gimnasio y que no está en conocimiento respecto a las actividades que se efectuaron los días 3 y 22 de noviembre de esa anualidad.

En este sentido, se advierte que no se habría realizado una solicitud formal de uso del recinto municipal, para la actividad que se denuncia, y por ende, tampoco se habría autorizado éste por la autoridad edilicia.

Lo anterior, vulnera la igualdad de la igualdad de trato que las autoridades y funcionarios públicos deben otorgar a todos los sectores políticos, por lo que corresponde que tanto esa autoridad como el municipio arbitren todas las medidas necesarias para que sus actuaciones sean efectuadas con plena sujeción a derecho.

Sin perjuicio de lo anterior, debido a la ausencia de un procedimiento al que deban someterse las solicitudes de uso del señalado gimnasio, esa entidad edilicia deberá adoptar las medidas tendientes para regularizar dicha situación, teniendo presente los principios de transparencia y publicidad administrativa, contenidos en el artículo 3° de la ley N° 18.575 y en el artículo 16 de la ley N° 19.880, de lo que deberá informar a la Unidad de Seguimiento



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de esta Contraloría Regional en un plazo no superior a 30 días contado desde la recepción del presente oficio.

Asimismo, se verificó que la Concejal [REDACTED], a través del WhatsApp número [REDACTED] señala que se encuentra apoyando la candidatura a Gobernador Regional de O'Higgins del señor [REDACTED] e indica que el día 3 de noviembre de 2020, desde las 17:00 a las 20:00 horas se encontrarán en el gimnasio municipal de Doñihue recolectando firmas.

Al respecto, de las fotografías proporcionadas en la denuncia, se verificó que efectivamente participaron de la actividad en el recinto municipal, la mencionada concejal, el referido candidato a Gobernador Regional de O'Higgins, así como otras personas, sin que de las imágenes sea posible identificar si corresponden o no a funcionarios municipales.

En ese orden de ideas, cabe señalar que a través de correo electrónico de fecha 5 de abril de 2021, doña [REDACTED] Secretaria Municipal de Doñihue, informó que el teléfono móvil utilizado por la concejal corresponde a un celular institucional.

Sobre el particular, es del caso recordar que conforme con lo dispuesto en el artículo 89 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, los concejales no tienen el carácter de funcionarios municipales, y, por tanto, no están afectos a responsabilidad administrativa, por lo que esta Contraloría General carece de potestades sancionatorias respecto de aquellos, así como tampoco –en términos generales– tiene competencia para fiscalizar sus actuaciones, procediendo únicamente perseguir las eventuales responsabilidades civiles y penales que pudieran afectarles en sede jurisdiccional o bien, en caso de que hubieran incurrido en una contravención grave al principio de probidad administrativa, requerirse por cualquier concejal la declaración de su cesación en el cargo ante el Tribunal Electoral Regional respectivo, acorde con los artículos 76, letra f), y 77 del mismo texto legal, según ha sido precisado, entre otros, en el dictamen N° 22.667, de 2017.

Por otra parte, en lo relativo a la entrega de cajas de mercadería, doña [REDACTED] Directora de Desarrollo Comunitario, señaló a través de correo electrónico de fecha 29 de marzo de 2021, que se entregan de acuerdo a los protocolos internos de esa dirección, el que consta de realizar una solicitud a través de la oficina de partes, la que luego es revisada y evaluada por la asistente social, para posteriormente ser autorizada por ella. Asimismo, señala que aquellas familias que recibieron ayuda social y que se encontraban en cuarentena no firmaban las actas por un tema sanitario y de cuidado del personal municipal.

Asimismo, cabe señalar que el municipio remitió un protocolo para la entrega de beneficios sociales denominado “protocolo – entrega de materiales de construcción”, no obstante, cabe tener presente que no se encuentra formalizado, situación confirmada por la DIDECO en correo electrónico de fecha 7 de abril de 2021.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Luego, es dable mencionar que en relación a la denuncia relativa a que el Concejal [REDACTED] y un funcionario municipal se encontraban en el gimnasio municipal cargando una camioneta de cajas, se acompañaron videos que indican en los que una persona -que sería cuidador del recinto-, indica que se han retirado 20 cajas de mercadería y planchas de zinc, sin tener un documento que los autorice a realizar el retiro de estas especies.

Sin perjuicio de lo anterior, de la revisión del material audiovisual no fue posible constatar la identidad del funcionario público, ni tampoco identificar al Concejal [REDACTED]

Luego, se revisaron 14 solicitudes y 18 recibos de cajas de mercadería proporcionadas por el municipio, correspondiente al mes de noviembre de 2020, las cuales indican que fueron recibidas por el/la beneficiario/a, no obstante, sólo 2 corresponden a una data posterior a la denunciada, sin que de dichos documentos sea posible identificar a la funcionaria o funcionario que haya realizado la entrega de las ayudas, o si en esa acción estuvieron involucrados el señor [REDACTED] o el funcionario denunciado.

Lo anterior, vulnera lo estipulado en el oficio E7072, de 2020, que imparte instrucciones sobre controles mínimos asociados a la recepción y entrega de beneficios para enfrentar la pandemia del coronavirus, en cuanto a que para los efectos de rendición de cuentas, tratándose de beneficios en bienes físicos, se deberá velar por la custodia y orden administrativo de los documentos físicos de los respaldos de las entregas finales.

A mayor abundamiento, cabe indicar que el dictamen citado indica que toda la información que se registre en virtud de lo dispuesto en dichas instrucciones, se deberá mantener a disposición de las autoridades que lo requieran y de esta Contraloría General.

En ese contexto, resulta oportuno indicar que según lo establecido en las letras c) y d) del artículo 63 de la ley N° 18.695, al alcalde le corresponde velar por la observancia del principio de probidad administrativa y disponer las sanciones al personal de su dependencia, lo que permite colegir que el legislador ha radicado en aquel, en su calidad de máxima autoridad de la entidad edilicia y titular de la potestad disciplinaria, las más amplias facultades para ponderar las circunstancias que ameriten determinar las medidas pertinentes conforme al mérito del sumario (aplica criterio contenido en el dictamen N° 21.093, de 2015).

En consecuencia, corresponde que la Municipalidad de Doñihue inicie un procedimiento disciplinario, a fin de investigar si los hechos relacionados con el uso para fines políticos del Gimnasio Municipal de esa comuna, el día 3 de noviembre de 2020, así como la eventual entrega de bienes municipales por parte de personas que no tienen la calidad de funcionarios municipales el día 22 de ese mes y año, configuran infracciones al principio de probidad administrativa o incumplimiento de deberes estatutarios, que involucren responsabilidad administrativa, debiendo remitir a la Unidad de Seguimiento de




CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Fiscalía de esta Entidad de Control, copia del acto que así lo disponga en el término de 15 días hábiles contados desde la recepción de este oficio.

Sin perjuicio de lo anterior, esta entidad edilicia deberá, en lo sucesivo, ajustar sus procedimientos sobre los controles mínimos relativos a la recepción y entrega de beneficios, de acuerdo a lo dictaminado por este Organismo de Control, con el fin de evitar que situaciones como la advertida se reiteren.

Saluda atentamente a Ud.,

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	ROCIO ORTIZ PEREZ	
Cargo	CONTRALORA REGIONAL	
Fecha firma	15/06/2021	
Código validación	o1dkYXRbM	
URL validación	https://www.contraloria.cl/validardocumentos	



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

RESUMEN DE OBSERVACIONES POR NIVEL DE COMPLEJIDAD

Las observaciones que la Contraloría General formula con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado de complejidad, según lo establecido en el artículo 52 de la resolución N° 20, de 2015, que fija las normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República.

En tal sentido, se entiende por Altamente complejas/Complejas, aquellas observaciones que, de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General.

A su turno, se clasifican como Medianamente complejas/Levemente complejas, aquellas observaciones que tienen menor impacto en los criterios señalados anteriormente.

OBSERVACIÓN	CLASIFICACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD
Incumplimiento sobre controles mínimos asociados a la entrega de beneficios en período de pandemia.	Otros incumplimientos legales o reglamentarios.	MC: Observación Medianamente Compleja.
Uso de bien institucional para realización de campaña política.	Inexistencia de procedimientos para uso de bienes municipales.	C: Observación Compleja.