



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

REF. N° 173.832/10
DMSAI N° 348/10

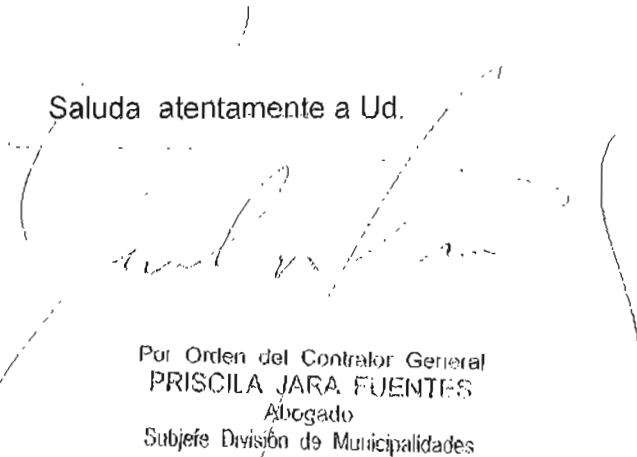
REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 23 DE 2010

SANTIAGO, 01 JUN 10 *029105

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe de Investigación Especial N° 23 de 2010, de esta Contraloría General, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud deberá acreditar ante esta Contraloría General, en su calidad de Secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite, dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.


Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Subjefe División de Municipalidades

**AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE
CONCHALÍ
PRESENTE**

RTE
ANTECED



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

REF. : 173.832/10
DMSAI. : 348/10

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 23 DE 2010, SOBRE APORTES
MUNICIPALES A LA CORPORACIÓN
MUNICIPAL DE EDUCACIÓN, SALUD Y
ATENCIÓN DE MENORES DE CONCHALÍ

SANTIAGO, 01 JUN. 2010

ANTECEDENTES:

Se han dirigido a esta Contraloría General, los concejales de la Municipalidad de Conchalí, señores Alberto Castillo Astudillo; Héctor Aravena Méndez; Germán Montero Riveros; María Guajardo Silva; y; Alejandra Saa Carrasco, quienes denuncian que el Alcalde no habría dado cumplimiento al acuerdo N° 120, del concejo municipal, adoptado en sesión ordinaria de 14 de diciembre de 2009, mediante el cual se autorizó la entrega de subvenciones municipales a la Corporación Municipal de Educación, Salud y Atención de Menores, CORESAM, para todo el año 2010, con la condición que se transfirieran sólo las mensualidades correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo, quedando sujetas las demás, a la entrega -por parte de la citada corporación- de un balance de ejecución presupuestaria de los tres primeros meses del año 2010, y su posterior aprobación por el concejo municipal.

METODOLOGÍA:

El examen se realizó de acuerdo con las normas y procedimientos de control aceptadas por esta Contraloría General, incluyendo entrevistas, indagaciones, visitas a terreno, análisis de la documentación de respaldo, y la aplicación de otras técnicas de investigación, en la medida que se consideraron necesarias.

ANÁLISIS:

En particular, los concejales denuncian que el municipio había entregado a la aludida corporación, al 22 de marzo de 2010, un total de seis mensualidades, correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo, además de anticipos por los meses de octubre, noviembre y diciembre, todos de 2010, sin que ello fuera autorizado por el concejo municipal, y en infracción del mencionado acuerdo de ese cuerpo colegiado.

A LA SEÑORA
SUBJEFA DE LA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
PRESENTE
PJJ/LMGV/MCP



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

- 2 -

Requerido sobre la materia, el Alcalde (S) mediante oficio ordinario N°1300/24/2010, de 19 de abril de 2010, informó que, efectivamente, el acuerdo N° 120 del concejo municipal no fue respetado por el municipio, en consideración a que adolecería de vicios de legalidad.

Al efecto, expresa que, conforme al ordenamiento jurídico que regula el funcionamiento de las municipalidades, especialmente los artículos 118 y 119 de la Carta Fundamental y la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el Alcalde es la máxima autoridad y, en tal calidad, la ley le asigna facultades administrativas y de dirección, la supervigilancia del funcionamiento de la entidad edilicia y, consecuentemente, la administración de sus recursos financieros. Agrega, que el concejo municipal es un organismo pluripersonal, con carácter normativo, resolutivo y fiscalizador.

De esta forma, indica que cualquier intento del concejo municipal, como órgano colegiado, o de los concejales individualmente considerados, por ejercer facultades administrativas al interior del municipio, constituye un atentado contra la estructura que el legislador orgánico constitucional ha determinado para el sistema municipal. En este contexto, señala que el acuerdo del concejo municipal cuyo incumplimiento se reclama, se adoptó en el ejercicio de la función resolutoria de aquél, respecto de la aprobación del presupuesto municipal, conforme al artículo 65, letra a), de la ley N° 18.695, que corresponde a un acto puro y simple, no sujeto a modalidades, plazo o condición.

Al efecto, el Alcalde (S) se remite a un informe de la Directora de Control Municipal, contenido en memorándum N° 20 de 2010, el cual concluye que aprobado el presupuesto para un ejercicio, éste produce sus plenos efectos desde el 1 de enero de dicho ejercicio, correspondiendo al Alcalde, en su calidad de máxima autoridad, la administración de los fondos municipales, lo que implica la potestad de definir la oportunidad, pertinencia y modalidad en que se llevará a cabo la ejecución presupuestaria.

Luego, la autoridad edilicia expresa que, en consideración al principio de continuidad de la función pública, consagrado en el inciso primero del artículo 3° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, resulta un deber de los municipios realizar las acciones tendientes a cumplir los cometidos que les asigna el ordenamiento jurídico. En tal sentido, y considerando las atribuciones que posee el Alcalde en cuanto a los recursos humanos, materiales y financieros de la municipalidad, contempladas en la normativa que cita, concluye que es deber de la autoridad edilicia adoptar todas las medidas conducentes a mantener la continuidad de las funciones de la corporación, evaluando las diferentes condiciones que concurren en cada caso.

Finalmente, destaca que en el presupuesto municipal del año 2010, los montos aprobados para transferir a la corporación fueron imputados al subtítulo 24, ítem 01, asignaciones 02 y 03, a saber, transferencias corrientes al sector privado, de lo cual desprende que no se trataría de subvenciones, ya que éstas estarían contempladas en la asignación 05 del mismo ítem y subtítulo, esto es, transferencias corrientes destinadas a "otras personas jurídicas privadas", que deben ser aprobadas por el concejo, de conformidad al reglamento municipal vigente.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

- 3 -

Sobre el particular, cabe precisar que en la indagatoria practicada se verificó que mediante el acuerdo de concejo N° 120 de 2009, adoptado en sesión ordinaria de 14 de diciembre de ese año, se aprobó por unanimidad el presupuesto municipal para el año 2010, y según consta en el acta respectiva, en lo que interesa, condicionó el aporte a la corporación en los siguientes términos "se transferirán las mensualidades correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo quedando sujetas las demás mensualidades a la entrega, por parte de CORESAM, de Balance de ejecución presupuestaria de los tres primeros meses del 2010. No podrá girar la Municipalidad, las mensualidades cuarta y siguientes, hasta que el concejo revise los informes y los apruebe. Según propuesta del concejal Montero y acordada en sesión de Comisión de Hacienda."

Cabe consignar que el presupuesto municipal, aprobado en la sesión y acuerdo ya mencionados, y sancionado por decreto alcaldicio N° 1.791 de 2009, contempla un aporte anual a la Corporación Municipal de Educación, Salud y Atención de Menores de Conchalí, ascendente a M\$ 1.145.970.-.

En la misma sesión y mediante el mismo acuerdo, se aprobó el presupuesto de salud, educación y atención de menores 2010, esto es, el presupuesto anual de la corporación, lo que fue formalizado por decreto N° 1.794, de 2009.

Sobre la materia, se verificó que la Municipalidad de Conchalí no dio cumplimiento al citado acuerdo del concejo municipal, al girar en favor de la corporación las mensualidades correspondientes a los meses de diciembre, noviembre y octubre de 2010, aprobadas mediante los decretos de pago N°s 30, de 11 de enero; 200, de 27 de enero; y, 609, de 22 de febrero, del mismo año, sin que el concejo aprobara previamente el balance de ejecución presupuestaria de los tres primeros meses del año 2010, presentado por aquella.

Para ello, se tuvo en consideración las sucesivas solicitudes de la corporación y, en especial, su oficio N° 56 de 2010, que da cuenta de un déficit de caja por las razones que allí se detallan, y que expresamente reconoce que el traspaso solicitado excede la autorización del concejo municipal, contenida en el acuerdo de que se trata.

Asimismo, se constató que el informe de ejecución presupuestaria del primer trimestre de la corporación, fue presentado al concejo en sesión de 25 de marzo de 2010, siendo rechazado por seis votos contra dos, en sesión de 29 del mismo mes.

Sobre el particular, corresponde precisar que, de acuerdo a la jurisprudencia vertida sobre el particular, las transferencias que los municipios realizan a las corporaciones creadas conforme el DFL 1-3.063, de 1981, de Interior, como la de la especie, corresponden a subvenciones y aportes practicados conforme lo previsto en el artículo 5°, letra g), de la ley N° 18.695, respecto de personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de las funciones municipales y que están eximidas del límite del siete por ciento del presupuesto municipal, en relación con el 65, letra g), del mismo cuerpo legal, que exige para su aprobación, acuerdo del concejo. Así lo han declarado los dictámenes N° 4.849 de 1997 y 39.448 de 2004, entre otros.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

- 4 -

De este modo, no resulta admisible la alegación del alcalde, en cuanto la desagregación presupuestaria a nivel de asignación, practicada en el presupuesto municipal de Conchalí, excluiría a tales transferencias de su naturaleza de subvención. En efecto, la citada desagregación sólo distingue los aportes a la corporación de aquellos, por similar concepto, a otras entidades privadas.

En efecto, la jurisprudencia ha definido subvención o aporte como toda cantidad de dinero o ejecución de trabajos, que el municipio puede entregar o realizar directamente, según sea el caso, a personas jurídicas públicas o privadas sin fines de lucro que colaboren en el cumplimiento de sus funciones, a título gratuito, temporal o precario, por tiempo determinado o no, simple o condicionado, cuyo objeto es satisfacer necesidades de carácter especial o público y que se encuentra, en todo caso, sujeta a control. Agrega, que su otorgamiento corresponde al ejercicio de una facultad discrecional (aplica dictámenes N° 22.965 de 1995, 31.508 de 1996, 41.642 de 2002 y 11.504 de 2003, entre otros).

Luego, si el otorgamiento de subvenciones o aportes a las corporaciones municipales como la de la especie involucra el ejercicio de una potestad discrecional, que puede ser simple o condicionado, y que requiere acuerdo del concejo, debe concluirse que el acuerdo N° 120 de 2009 del concejo municipal de Conchalí, adoptado en sesión ordinaria de 14 de diciembre de 2010, en cuanto condicionó la entrega de los aportes desde abril en adelante -cuyo monto total fue aprobado en el presupuesto municipal 2010, por el mismo órgano colegiado- a la entrega y aprobación de un informe de balance de ejecución presupuestaria por los tres primeros meses del año, se ajusta a las condiciones propias de esta clase de subvenciones y a las facultades de que dicho órgano colegiado está dotado. Conforme lo expuesto, lo que el concejo municipal condicionó fue la subvención o aporte a la Corporación Municipal de Educación, Salud y Atención de Menores de Conchalí, y no el presupuesto municipal en sí mismo, sin perjuicio de que dicho aporte se haya acordado con ocasión de la aprobación del citado instrumento de planificación financiera.

Por consiguiente, debe observarse que el propio municipio haya girado nuevas cuotas a la corporación, sin que la condición establecida al efecto por el concejo, al momento de la aprobación de la subvención o aporte, hubiera sido cumplida.

No obstante, posteriormente se verificó que dicho órgano colegiado autorizó, mediante el acuerdo N° 35 de 28 de abril de 2010, transferir a la corporación la suma de \$190.990.566.-, en forma excepcional, lo que se materializó mediante decreto de pago N° 1.686, el día siguiente; luego, en sesión extraordinaria celebrada el 12 de mayo de 2010, autorizó el traspaso del total restante de la subvención aprobada en el presupuesto municipal para el año 2010, ascendente a la suma de \$402.998.302.-, lo que se produjo mediante decreto de pago N° 1.973, el día siguiente.

Resulta pertinente anotar que, durante la fiscalización practicada, esta Contraloría General tomó conocimiento de una auditoría efectuada en el año 2009 por la empresa Direct Media Comunicación Total S.A., a la citada corporación municipal, respecto de su información financiero – contable, en el período comprendido entre los años 2004 y 2008, cuyo informe deja de manifiesto la situación deficitaria de la entidad, observándose que la deuda patrimonial y el saldo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

- 5 -

financiero negativo prácticamente se duplican entre 2007 y 2008, según se detalla a continuación:

Evolución de la deuda patrimonial (2004-2008)

AÑO/DEUDA PATRIMONIAL	TOTAL PATRIMONIO	SALDO FINAL PATRIMONIO
2004	(521.573.008)	(437.797.567)
2005	(453.558.279)	(451.425.797)
2006	(460.905.739)	(507.363.861)
2007	(544.908.787)	(1.002.770.072)
2008	(1.092.016.607)	(1.907.048.730)

Evolución financiera (2004-2008)

PERÍODO	SALDOS SEGÚN BALANCE	DIFERENCIA INGRESOS Y GASTOS
Año 2004	83.775	180.366
Año 2005	2.132	116.257
Año 2006	(46.458)	(20.732)
Año 2007	(457.861)	(453.548)
Año 2008	(815.032)	(846.486)
TOTALES	(1.233.444)	(1.024.142)

En relación con la materia, resulta pertinente mencionar que los problemas financieros que deben enfrentar las corporaciones municipales, afectan negativamente el desarrollo de sus funciones públicas de educación, salud y atención de menores, por cuyo cumplimiento debe velar de forma eficaz y eficiente la respectiva municipalidad, pues las aludidas corporaciones constituyen el medio a través del cual los respectivos municipios administran los referidos servicios (aplica dictámenes N° 39.448, de 2004 y 3.941, de 2005).

En otro orden de ideas, y en lo que concierne a la aprobación por parte de la Municipalidad de Conchalí, mediante el ya citado acuerdo del concejo N° 120 de 2009 y decreto alcaldicio N° 1.794, del mismo año, del presupuesto de educación, salud y atención de menores para el año 2010, esto es, de la corporación, debe precisarse que ello resulta improcedente, habida cuenta que al municipio no le corresponde intervenir en la aprobación de los presupuestos de los servicios de salud y de educación administrados por las corporaciones municipales creadas conforme al decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, atendida su naturaleza jurídica de entidades de derecho privado, sin perjuicio de que al momento de aprobar el presupuesto municipal deba autorizar los aportes que la municipalidad acuerde hacer a esas corporaciones (aplica dictámenes N°s. 7.024 y 23.768, de 1996 y 5.115, de 2003).

CONCLUSIONES:

1.- La Municipalidad de Conchalí infringió el acuerdo del concejo municipal N° 120 de 2009, que aprobó el otorgamiento de un aporte anual condicionado a la Corporación Municipal de Educación, Salud y Atención de Menores de Conchalí, toda vez que efectuó tres nuevos traspasos en enero y febrero de 2010, sin que la condición estuviera cumplida.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISION DE AUDITORIA E INSPECCION
AREA DE INSPECCION

- 6 -

Ello, sin perjuicio de que la condición fuera posteriormente revisada por el propio órgano colegiado, al autorizar entre abril y mayo, el traspaso del saldo total del aporte anual aprobado respecto de dicha entidad en el presupuesto municipal de la presente anualidad.

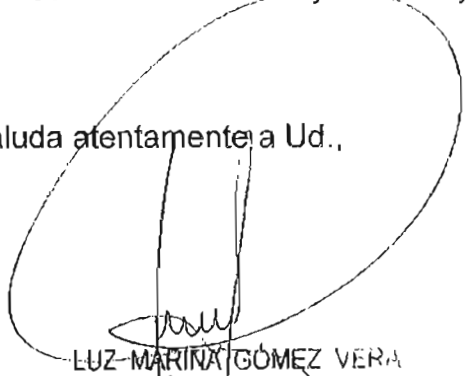
2.- Resulta improcedente que el municipio intervenga en la aprobación del presupuesto anual de la corporación, atendida su naturaleza jurídica de entidad de derecho privado.

3.- La Corporación Municipal de Educación, Salud y Atención de Menores de Conchalí registra una situación de déficit presupuestario y financiero, que dificulta el cumplimiento de las funciones públicas que le han sido traspasadas, a cuyo respecto corresponde a la municipalidad adoptar las medidas correctivas pertinentes, atendido que es por intermedio de la citada entidad privada que el municipio desarrolla sus funciones de educación, salud y atención de menores.

de Conchalí.

Transcríbese al Alcalde y al concejo municipal

Saluda atentamente a Ud.,


LUZ-MARINA GÓMEZ VERA
Jefe Área de Inspección
Subdivisión Auditoría e Inspección
División de Municipalidades