Boletín N° 11.900-06

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Montes, señora Ebensperger y señores Galilea, Huenchumilla y Quinteros, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de agilizar la aplicación de sanciones a los alcaldes en caso de responsabilidad administrativa.

Vistos. Lo dispuesto en los artículos 1°, 6°, 7°, 8°, 19°, 63° y 118° y siguientes de la Constitución Política de la República; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y en la Ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Considerando:

1.- La responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los servidores públicos cuando sus conductas contravienen sus obligaciones o infringen prohibiciones propias de sus empleos o funciones.

En dicho caso, cuando ésta sea acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo, la normativa señala la posibilidad de aplicar sanciones al funcionario, cuya entidad varía según la magnitud de la infracción.

Lo anterior no obsta a la existencia de otro tipo de responsabilidades, como las que derivan de ilícitos penales o la de carácter civil, que persigue reparar los perjuicios ocasionados por las conductas.

2.- La responsabilidad administrativa resulta muy relevante con el objeto de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente, lo que consecuencialmente permite cautelar principios relevantes para el funcionamiento de la administración del Estado, como la imparcialidad y la igualdad ante la ley. Asimismo, posibilita un adecuado uso y control de los recursos públicos involucrados.

3.- La normativa vigente dispone que tanto los propios servicios como la Contraloría General de la República, en casos graves, deben incoar las investigaciones y establecer la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos.

Sin embargo, la aplicación de sanciones queda entregada al superior jerárquico directo del funcionario involucrado. Por tanto, lo obrado por la Contraloría representa una especie de recomendación a éste.

4.- En el ámbito municipal, es el alcalde, quien debe "velar por la observancia del principio de la probidad administrativa dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que lo rijan", atribución que es, además, indelegable.

En el cumplimiento de esta obligación corresponde al Alcalde decretar la instrucción de una investigación sumaria, la cual tendrá por objeto verificar la existencia de los hechos y la individualización de los responsables y su participación, si los hubiere, designando para tal efecto un funcionario que actuará como investigador.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dispone, en su artículo 133°, que "El Contralor o cualquier otro funcionario de la Contraloría, especialmente facultado por aquél, podrá ordenar, cuando lo estime necesario, la instrucción de sumarios administrativos, suspender a los Jefes de Oficina o de Servicios y a los demás funcionarios, y poner a los responsables en casos de desfalcos o irregularidades graves, a disposición de la justicia ordinaria."

El artículo siguiente, 133 bis, en tanto, señala que "En estos sumarios, cuando se realicen en municipalidades, corresponderá al Contralor General proponer a la autoridad administrativa correspondiente que haga efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, quien aplicará directamente las sanciones que procedan.

En el caso de que esta autoridad administrativa imponga una sanción distinta, deberá hacerlo mediante resolución fundada, sujeta al trámite de toma de razón por la Contraloría."

5.- A dicha disposición se remite, asimismo, el inciso segundo del artículo 50° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Sin embargo, el inciso tercero de este precepto manifiesta que "Si como consecuencia de la investigación practicada, la que deberá respetar las reglas del debido proceso, dicho órgano considerase que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del alcalde, deberá remitir los antecedentes al concejo municipal, para efectos de lo dispuesto en la letra c) del artículo 60."

Ésta última se refiere a la remoción del alcalde "por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes".

6.- Dicho procedimiento no permite asegurar una aplicación efectiva de la responsabilidad administrativa del alcalde. No resulta entendible que se pueda desatender o dilatar la recomendación de la Contraloría General de la República, tras un procedimiento extenso y con suficientes garantías de transparencia e imparcialidad.

Lo anterior conspira contra la probidad administrativa y abre un espacio para que las prácticas ilegales queden impunes.

7.- Por el contrario, los senadores que suscriben, creemos que es imprescindible modificar las actuales normas en los siguientes sentidos:

• Fortalecer la labor de la Contraloría General de la República, permitiéndole aplicar directamente las sanciones de censura, multa o suspensión que estimare acordes, en caso de infracciones graves cometidas por los alcaldes.

• En el caso en que se recomendaré la remoción del alcalde, establecer un plazo para el pronunciamiento del Concejo, vencido el cual los antecedentes se remitirán al Tribunal Electoral Regional.

• Asimismo, atendidos los graves casos de sobreendeudamiento advertidos en diversos municipios del país, creemos conveniente explicitar en forma más detallada los deberes del alcalde en relación al equilibrio financiero de los municipios y al cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales con los funcionarios y proveedores de servicios.

Por las razones expuestas los senadores que suscriben vienen en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Introdúzcase las siguiente enmiendas al Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:

1. Modifíquese el artículo 51, de la siguiente forma:

a) Reemplázase el inciso tercero por el siguiente:

"Si como consecuencia de dicho procedimiento disciplinario, se acredita la responsabilidad administrativa del alcalde, se aplicará directamente alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) y c) del artículo 120 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales."

b) Agréguese los siguientes incisos cuarto y quinto, nuevos:

"No obstante lo anterior, si de la investigación resultare que la responsabilidad administrativa del alcalde ha sido consecuencia de contravenir gravemente la probidad administrativa o existan hechos que hagan presumir la existencia de notable abandono de sus deberes, la Contraloría General de la República remitirá copia del expediente sumarial y la propuesta de remoción al concejo municipal, el que deberá pronunciarse dentro del plazo fatal de 30 días, para efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 60.

Si transcurrido el plazo señalado el concejo municipal no se pronuncia sobre la propuesta de sanción efectuada por la Contraloría General de la República, el secretario municipal deberá certificar esa circunstancia y remitir dichos antecedentes al Tribunal Electoral Regional respectivo, para su pronunciamiento. Para el conocimiento, vista y fallo de estas cuestiones se aplicará lo dispuesto en los artículos 21 y siguientes de la ley N° 18.593."

2. Agréguese el siguiente artículo 51 bis nuevo, pasando el actual a ser artículo 51 ter:

"Artículo 51 bis.- Las medidas disciplinarias que imponga la Contraloría General de la República serán reclamables ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro de quinto día de notificada la resolución. La Corte de Apelaciones pedirá informe a la Contraloría General de la República, el que deberá ser evacuado dentro de los diez días hábiles siguientes al requerimiento. Para el conocimiento, vista y fallo de estas cuestiones, se aplicarán las normas sobre las apelaciones de los incidentes en materia civil, con preferencia para su vista y fallo. Respecto de la resolución que falle este asunto, no procederán recursos ulteriores. La interposición de la reclamación suspenderá la aplicación de la sanción impuesta por la resolución recurrida."

3. Elimínese los incisos noveno y décimo del artículo 60.

4. Agréguese el siguiente artículo 60 bis, nuevo:

"Artículo 60 bis: Se considerará que el alcalde o concejal incurre en notable abandono de deberes:

a) Cuando transgrediere, inexcusablemente y de manera manifiesta o reiterada, las obligaciones que le imponen la Constitución y las demás normas que regulan el funcionamiento municipal.
b) Cuando una acción u omisión, que le sea imputable, cause grave detrimento al patrimonio de la municipalidad y afecte gravemente la actividad municipal destinada a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local.
e) En los demás casos contemplados en esta ley o en otros cuerpos legales.

Se considerará, asimismo, que el alcalde, incurre en notable abandono de deberes:

a) Cuando en la elaboración y modificación del presupuesto se considere una proyección de ingresos y gastos para la municipalidad, con negligencia inexcusable, que genere un grave desequilibrio financiero.
b) Cuando en forma reiterada, no pague íntegra y oportunamente las cotizaciones previsionales correspondientes a sus funcionarios o a trabajadores de los servicios traspasados en virtud de lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, y de aquellos servicios incorporados a la gestión municipal.

Se entenderá especialmente esta circunstancia cuando exista mora en el pago de gastos corrientes, de proveedores, de servicios básicos o de prestadores de servicios, sobreestimación de ingresos por percibir, retardo inexcusable en la formulación del presupuesto inicial, en la determinación del saldo inicial de caja real o neto y de la deuda flotante, y en la tramitación de las modificaciones presupuestarias.

Con todo, cuando un alcalde tuviere que hacerse cargo de un desequilibrio financiero o pagare deudas previsionales, en ambos casos originado en un período alcaldicio anterior en el que no haya ejercido funciones como titular de ese cargo, él, los concejales y/o los demás funcionarios que intervinieren en la regularización de las situaciones descritas estarán exentos de responsabilidad civil por las multas e intereses que dichas deudas hubieren ocasionado."

5.- Agréguese la siguiente letra q) en el artículo 63:

q) Velar por el cabal y oportuno pago de las cotizaciones previsionales de los funcionarios y trabajadores a que hace referencia la letra d) del artículo 29°. Para ello

deberá rendir cuenta trimestral al concejo municipal del estado en que se encuentra el cumplimiento de dicha obligación.

Artículo 2.- Reemplazase el inciso final del artículo 118 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, por el siguiente:

"Tratándose del alcalde su responsabilidad administrativa se hará efectiva en conformidad a los artículos 51, 51 bis, 60 y 60 bis de la ley N° 18.695."