Modifica la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, y la ley N°18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, para incorporar normas de prevención de la corrupción en el desempeño de la función de alcaldes o concejales

Boletín N° 12842-06

I. FUNDAMENTOS Y CONTENIDO

Los vacios o espacios oscuros en la gestión municipal son uno de los grandes desafíos que nos plantea la lucha contra la corrupción. Lo cierto es que sí se han producido avances legislativos en la materia. Al efecto podemos mencionar la Ley 21.121 que modifica normas sobre corrupción, en que se elevaron las penas para los delitos de cohecho y soborno, malversación de fondos, fraude al fisco, negociación incompatible, entre otros, se crearon las nuevas figuras de cohecho y soborno sin contraprestación, se establecieron normas especiales de prescripción y normas especiales de determinación de la pena para funcionarios con especial poder de decisión. Sin embargo, pese a este nuevo marco jurídico en materia de anticorrupción, resulta insoslayable el hecho de que aún existen grandes lagunas en diversas áreas de nuestra institucionalidad.

Y una de esas áreas, que ocupa además un lugar fundamental en el impacto en la calidad de vida de las personas, está dada por las municipalidades. Estas siguen siendo, todavía, espacios en que es posible realizar actos de corrupción con relativa facilidad, debido a la falta de herramientas que permitan un control efectivo.

Al respecto, resulta fundamental referirse al Informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción del año 2016 (conocido como Informe Engel, por el Presidente del Consejo, Eduardo Engel), que propuso diversas medidas para la prevención de la corrupción en materia municipal. Varias de ellas fueron recogidas por el gobierno de la época y se concretaron en leyes, como la 20.922, que modificó la ley de plantas municipales, por ejemplo.

Otras propuestas, sin embargo, se quedaron en el tintero y no fueron recogidas. Una de ellas dice relación con otorgar atribuciones a la Contraloría

General de la República, para controlar el gasto en publicidad en períodos electorales, estableciendo un límite de aumento máximo de un 5% en relación al promedio de los tres años anteriores.

La propuesta, dice relación con el posible uso de recursos fiscales para fines políticos en los años electorales. Al respecto, es atingente mencionar el Estudio sobre Gastos en Publicidad & Difusión en el Sector Municipal 2006 – 2016, realizado por la Contraloría General de la República. Allí se analizó, entre otras cosas, cuántos municipios se sujetaban a la recomendación del Consejo Asesor Presidencial de no elevar en más de un 5% el gasto destinado a publicidad, dando como resultado que tan solo un 29% de ellos cumplían con esta recomendación, mientras que un 36% de los municipios elevaba el gasto entre un 5% y un 50%, y un 32% lo elevaba en más de un 50%.

La propuesta, dice relación con el posible uso de recursos fiscales para fines políticos en los años electorales. Al respecto, es atingente mencionar el Estudio sobre Gastos en Publicidad & Difusión en el Sector Municipal 2006 – 2016[1], realizado por la Contraloría General de la República. Allí se analizó, entre otras cosas, cuántos municipios se sujetaban a la recomendación del Consejo Asesor Presidencial de no elevar en más de un 5% el gasto destinado a publicidad, dando como resultado que tan solo un 29% de ellos cumplían con esta recomendación, mientras que un 36% de los municipios elevaba el gasto entre un 5% y un 50%, y un 32% lo elevaba en más de un 50%.

Respecto a este análisis resulta también relevante hacer referencia a los resultados del indicador de aumento de gasto en publicidad y difusión realizado por las municipalidades, según la condición de reelegibilidad de cada alcalde, respecto del primer semestre del año 2016 y los tres años precedentes. El estudio arroja que respecto a los alcaldes que fueron a reelección y ganaron (correspondiente a 219), el aumento promedio del gasto en publicidad y difusión fue de un 42,2%, respecto de alcaldes que fueron a la reelección y perdieron, un

1 Estudio sobre Gastos en Publicidad y Difusión en el Sector Municipal 2006-2016. Contraloría General de la República (2016).

28,7% y respecto a alcaldes que no fueron a la reelección, el aumento fue de un 22,8%. Luego, el vacío legal al respecto, da lugar a posibles usos de recursos fiscales para fines electorales.

A lo anterior, se debe sumar otra medida que no fue considerada en su momento, esto es la limitación de la contratación de personal a honorarios en los periodos electorales, con similares justificación que la anterior medida, es decir, evitar la desviación de recursos públicos con propósitos electorales del alcalde.

Es por lo anterior, que el presente proyecto viene en proponer las siguientes medidas para prevenir aquellos espacios grises que suelen dar la oportunidad a la corrupción.

1) Plan municipal de prevención de la corrupción

Se propone establecer la obligación para el alcalde de presentar al concejo, dentro de los noventa días siguientes a asumir, un plan municipal anual de prevención de delitos de corrupción. Dicho plan debiera indicar, a lo menos, el establecimiento de protocolos que minimicen el riesgo de comisión de los delitos de corrupción y la forma de realizar denuncias ciudadanas.

2) Justificación del mayor gasto en publicidad en año electoral

Como se mencionó previamente, el Consejo Asesor Presidencial propuso otorgar atribuciones a la Contraloría General de la República, para controlar el gasto en publicidad en períodos electorales, estableciendo un límite de aumento máximo de un 5% en relación al promedio de los tres años anteriores. Sin perjuicio que el otorgamiento de dicha atribución a la Contraloría pueda exceder las atribuciones parlamentarias, resulta fundamental avanzar hacia dicha aquello.

Por lo anterior, y conscientes de las limitaciones que posee la iniciativa legislativa parlamentaria, se propone que, a petición de cualquier concejal, el alcalde deba justificar, de forma detallada, desagregada y comparativa con años

anteriores, los gastos del presupuesto o sus modificaciones, destinados a publicidad.

3) Inhabilitación de los concejales

Se propone modificar la regulación de los conflictos de interés de los concejales al tratar o votar una materia determinada en el concejo, especificando la abstención, no solo de votación, sino que también de intervención, cuando el respectivo concejal o sus parientes cercanos, posean un interés personal en la cuestión sometida al concejo. A su vez, se propone establecer especialmente esta obligación de inhabilitación cuando de las declaraciones de intereses o patrimonio de los concejales se desprenda que existe un conflicto de interés personal o respecto a sus cónyuges, convivientes civiles o parientes. En consecuencia con lo anterior, se plantea también que aquellos concejales inhabilitados no se considerarán para el cómputo de los quórum, conforme a la reiterada jurisprudencia de la Contraloría General de la República en la materia[2].

4) Limitación a la contratación a honorarios

La ley 19.280 establece en su artículo 13, una limitación a la contratación de personal a honorarios, indicando que las sumas que cada municipalidad destine anualmente al pago de honorarios, no podrá exceder el 10% del gasto contemplado en el presupuesto municipal por concepto de remuneraciones de su personal de planta. Sin perjuicio de ello, resulta frecuente que esta norma no posea un control real, y se exceda el límite al 10%.

Lo anterior se hace particularmente patente en los años de elección municipal, por lo que se propone limitar la contratación de personal a honorarios hasta seis meses antes del término de un periodo alcaldicio, con el objeto de evitar que los fondos municipales destinados a la contratación de personal, que sin perjuicio de

---

2Sobre lo anterior, los Dictámenes Nºs 31.353, de 2006 y 32.430, de 2008 han señalado que los concejales que se hayan inhabilitado, “Deben estimarse legalmente inhabilitados para hacerlo, de manera que ni siquiera procede considerarlos para la determinación de los quórum exigidos para que el concejo pueda sesionar y adoptar acuerdos en relación con tal asunto.”

la limitación respecto del 10% comparativo con el personal de planta, no revisten mayores requisitos y que puede ser empleado con fines de desvío de recursos para fines electorales.

II. IDEA MATRIZ

La idea matriz del presente proyecto consiste en modificar la 18.695 y la ley 18.883, incorporando normas relativas a la prevención municipal, concretamente la creación de un plan municipal de prevención de la corrupción, la regulación más estricta de las inhabilidades de los concejales, el gasto destinado a publicidad en los presupuestos municipales y la contratación de personal a honorarios en periodos electorales.

PROYECTO DE LEY

Artículo primero. Modifíquese el Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades en el siguiente sentido:

1) Al artículo 6°, para incorporar una letra f) nueva del siguiente tenor:

“f) El plan municipal de prevención de la corrupción”

2) Para incorporar un artículo 12 bis nuevo del siguiente tenor:

“Los alcaldes deberán presentar al concejo municipal, dentro de los noventa días siguientes al inicio de su mandato, un plan municipal anual de prevención de delitos que contemple el modelo adoptado por la municipalidad para la prevención de la comisión de los delitos establecidos en los párrafos V, VII y IX del Título V del Libro II del Código Penal.

El plan municipal de prevención de la corrupción indicar, a lo menos, el establecimiento de protocolos que minimicen el riesgo de comisión de los delitos

indicados en el inciso anterior; y la forma de realizar denuncias ciudadanas referidas a posibles casos de corrupción.

El concejo municipal aprobará el plan municipal de prevención de la corrupción por la mayoría de sus miembros.”

3) Al artículo 65, para intercalar un nuevo inciso cuarto del siguiente tenor:

“En los años de elección municipal, cualquier concejal podrá solicitar que se justifique de forma detallada, desagregada y comparativa con los tres años anteriores, los gastos relativos a publicidad que se incorporen en el presupuesto municipal y sus modificaciones.”

4) Al artículo 79

a. A la letra b) para intercalar, antes de la palabra “emitir”, la expresión “intervenir o”

b. A la letra b) para incorporar nuevos incisos segundo y tercero del siguiente tenor:

“Se entenderá especialmente que existe un motivo o causa para inhabilitarse cuando de las declaraciones de intereses y patrimonio reguladas por la ley 20.880 se desprenda que existe un conflicto de interés personal o respecto a su cónyuge, conviviente civil, hijos o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

El o los concejales que se abstengan de intervenir o emitir voto no serán contabilizados para la determinación del quórum necesario para sesionar o adoptar un acuerdo.”

Artículo segundo. Modifíquese la ley 18.883 que aprueba el estatuto administrativo para funcionarios municipales en el inciso primero del artículo 4°, para incorporar a continuación del punto aparte la siguiente oración. “*No obstante no podrán realizarse*

nuevas contrataciones de esta especie dentro de los seis meses que anteceden al término del período alcaldicio.”

_____

CATALINA PÉREZ SALINAS