

Notable abandono alcaldes y concejales

Guido Williams

I. Menciones en Ley Orgánica de Municipalidades

a) Artículo 49 bis

Los alcaldes, a través de un reglamento municipal, podrán fijar o modificar las plantas del personal de las municipalidades, estableciendo el número de cargos para cada planta y fijar sus grados, de conformidad al Título II del decreto ley N° 3.551, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 1980 y publicado el año 1981.

(...)

En caso que la fijación de la nueva planta haya considerado una proyección de ingresos y gastos para la municipalidad determinada con negligencia inexcusable, se entenderá que se configurará causal de notable abandono de deberes, tanto de parte del alcalde como del o de los concejales que hayan participado de tal decisión. Para dichos efectos se procederá según lo dispuesto en la letra c) del artículo 60, en la letra f) del artículo 76 y en el artículo 77.

El o los concejales que hubieren votado por rechazar la propuesta de planta podrán recurrir al Tribunal Electoral Regional para solicitar que declare el notable abandono de deberes, según lo dispuesto en el inciso anterior, dentro del plazo de treinta días hábiles contado desde la aprobación de la planta por parte del concejo municipal. Con todo, el alcalde deberá remitir a la Contraloría General de la República el reglamento a que se refiere el inciso primero de este artículo, una vez transcurrido el plazo precedentemente señalado, sin que se haya interpuesto la acción que establece el inciso anterior o una vez que el Tribunal Electoral Regional haya rechazado la acción. Lo dispuesto en este inciso será certificado por el Secretario del Tribunal Electoral Regional.

b. Artículo 51

Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia.

Si en el ejercicio de tales facultades la Contraloría General de la República determina la existencia de actos u omisiones de carácter ilegal podrá instruir el correspondiente procedimiento disciplinario, según lo dispuesto en el artículo 133 bis y siguientes de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

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.

c. Artículo 60.- El alcalde cesará en su cargo en los siguientes casos:

c) Remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes;

(...)

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 51, se considerará que existe notable abandono de deberes cuando el alcalde o concejal transgrediere, inexcusablemente y de manera manifiesta o reiterada, las obligaciones que le imponen la Constitución y las demás normas que regulan el funcionamiento municipal; así como en aquellos casos en que 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. Se entenderá, asimismo, que se configura un notable abandono de deberes cuando el alcalde, 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. El alcalde siempre deberá velar por el cabal y oportuno pago de las cotizaciones previsionales de los funcionarios y trabajadores señalados precedentemente, y trimestralmente deberá rendir cuenta al concejo municipal del estado en que se encuentra el cumplimiento de dicha obligación.

d. Artículo 65. El Alcalde requiere el acuerdo del Concejo

Las materias que requieren el acuerdo del concejo serán de iniciativa del alcalde. Sin perjuicio de lo anterior, si el alcalde incurriere en incumplimiento reiterado y negligente de las obligaciones señaladas en el inciso segundo del artículo 56, podrá ser requerido por el concejo para que presente el o los proyectos que correspondan dentro de un tiempo prudencial. En caso de que el alcalde persista en la omisión, su conducta podrá ser considerada como causal de notable abandono de deberes, para los efectos de lo previsto en la letra c) del artículo 60, salvo en lo que se refiere a la no presentación del plan comunal de seguridad pública, en cuyo caso los concejales sólo podrán solicitar al Tribunal Electoral Regional la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) o c) del artículo 120 de la ley N° 18.883. No obstante lo expresado precedentemente, los concejales podrán someter a consideración del concejo las materias señaladas anteriormente, siempre que éstas no incidan en la administración financiera del municipio.

e. Artículo 67

La cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia a lo menos a los siguientes contenidos:

a) El balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera, indicando la forma en que la previsión de ingresos y gastos se ha cumplido

efectivamente, como asimismo, el detalle de los pasivos del municipio y de las corporaciones municipales cuando corresponda;

b) Las acciones realizadas para el cumplimiento del plan comunal de desarrollo, así como los estados de avance de los programas de mediano y largo plazo, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados;

c) La gestión anual del municipio respecto del plan comunal de seguridad pública vigente, dando cuenta especialmente del contenido y monitoreo del plan comunal de seguridad pública;

d) La gestión anual del consejo comunal de seguridad pública, dando cuenta especialmente del porcentaje de asistencia de sus integrantes, entre otros;

e) Las inversiones efectuadas en relación con los proyectos concluidos en el período y aquellos en ejecución, señalando específicamente las fuentes de su financiamiento;

f) Un resumen de las auditorías, sumarios y juicios en que la municipalidad sea parte, las resoluciones que respecto del municipio haya dictado el Consejo para la Transparencia, y de las observaciones más relevantes efectuadas por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus funciones propias, relacionadas con la administración municipal;

g) Los convenios celebrados con otras instituciones, públicas o privadas, así como la constitución de corporaciones o fundaciones, o la incorporación municipal a ese tipo de entidades;

h) Las modificaciones efectuadas al patrimonio municipal;

i) Los indicadores más relevantes que den cuenta de la gestión en los servicios de educación y salud, cuando estos sean de administración municipal, tales como el número de colegios y alumnos matriculados; de los resultados obtenidos por los alumnos en las evaluaciones oficiales que se efectúen por el Ministerio de Educación; de la situación previsional del personal vinculado a las áreas de educación y salud; del grado de cumplimiento de las metas sanitarias y de salud a nivel comunal;

j) El estado de la aplicación de la política de recursos humanos;

k) Todo hecho relevante de la administración municipal que deba ser conocido por la comunidad local, y

l) Una relación detallada del uso, situación y movimiento de todos y cada uno de los aportes recibidos para la ejecución del plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público a que se refiere la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la asignación de aportes en dinero a obras específicas, las obras ejecutadas, los fondos disponibles en la cuenta especial, la programación de obras para el año siguiente y las medidas de mitigación directa, estudios, proyectos, obras y medidas por concepto de aportes al espacio público recepcionadas y garantizadas y las incluidas en los permisos aprobados, consignando, además, las garantías a que alude el artículo 173 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que obren en su poder y la situación de los fondos obtenidos por el cobro de garantías.

Un extracto de la cuenta pública del alcalde deberá ser difundido a la comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, la cuenta íntegra efectuada por el alcalde deberá estar a disposición de los ciudadanos para su consulta.

Asimismo, el alcalde deberá hacer entrega, al término de su mandato, de un Acta de Traspaso de Gestión, la que deberá consignar la información consolidada de su período alcaldicio, respecto de los contenidos indicados en el inciso segundo del presente artículo, así como de los contratos y concesiones vigentes. Dicha Acta deberá ser suscrita por el secretario municipal y el jefe de la unidad de control. Sin embargo, podrán no suscribirla si no estuviesen de acuerdo con sus contenidos, debiendo comunicar ello al alcalde que termina su mandato. El Acta de Traspaso de Gestión se entregará tanto al alcalde que asume como a los nuevos concejales que se integrarán, a contar de la sesión de instalación del concejo.

El no cumplimiento de lo establecido en este artículo será considerado causal de notable abandono de sus deberes por parte del alcalde.

Concejales, Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 76.- Los concejales cesarán en el ejercicio de sus cargos por las siguientes causales:

f) Incurrir en una contravención grave al principio de la probidad administrativa, en notable abandono de deberes o en alguna de las incompatibilidades previstas en el inciso primero del artículo anterior

II. Notable abandono de alcaldes en jurisprudencia de Justicia Electoral

1. Tribunal Electoral V Región. Rol N° 926-07/933-08

El Tribunal Calificador de Elecciones ha establecido que un alcalde incurre en “notable abandono de deberes” cuando se aparta de las obligaciones, principios y normas que reglan los deberes de su función pública señalados en la Constitución y las leyes, especialmente en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de un modo grave o reiterado, entorpeciendo o entorpeciendo el adecuado y regular funcionamiento de servicio que debe prestar la Municipalidad tendiente a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local.- También se configura la causal de “notable abandono de deberes” cuando las conductas u omisiones en que incurre un Alcalde, tengan por sí solas la gravedad o entidad necesarias que autoricen su remoción, o puede que se produzca por una sucesión reiterada de acciones u omisiones que aunque individualmente consideradas carezcan de tal consecuencia, en conjunto constituyan un comportamiento irregular que traiga por consecuencia la configuración de la causal de cesación por remoción del cargo de Alcalde señalada en la letra c) del artículo 60 de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

2. Tribunal Electoral VI Región. Rol N° 2.751.

10.- Que en primer lugar, y dado que la ley no lo ha hecho, se precisará que el concepto de notable abandono de los deberes, de acuerdo al sentido natural y obvio de la expresión, hace referencia, en general, a un muy grave descuido en las propias obligaciones, esto es, dejar de cumplir precisas y determinadas obligaciones que la ley le haya impuesto a la autoridad comunal. Lo anterior, en caso alguno puede confundirse con el eficiente o deficiente ejercicio de la gestión municipal, sobre lo cual la Justicia Electoral no puede emitir pronunciamiento, pues dicha valoración, está entregada, en última instancia, a los ciudadanos de la respectiva comuna, quienes en su calidad de depositarios de la soberanía nacional, deberán juzgar o controlar, mediante el voto, la buena o mala gestión del edil, en tanto se trata de funcionarios elegidos por un período

determinado. Así entonces, estos sentenciadores, sólo pueden entender como notable abandono de deberes la infracción grave de imperativas normas legales que obliguen al alcalde respecto de actos fundamentales para la gestión municipal, infracciones que equivalgan a abandonar la función, paralizándolo o entorpeciendo muy seriamente la gestión del municipio, o incurriendo derechamente en delitos en el ejercicio del cargo, lo que previamente deberá ser determinado por la justicia criminal.

3. Tribunal Electoral, X Región, causa 656-2014

DÉCIMO OCTAVO: Que, respecto de la causal, notable abandono de deberes, cabe tener presente que la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases de Administración del Estado, N° 18.575, y la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, imponen al Alcalde como máxima autoridad de la Municipalidad las siguientes obligaciones y cumplimiento de fines: el principio de servicio a la persona humana; la promoción del bien común, atendiendo a las necesidades públicas en forma continua y permanente; el fomento del desarrollo comunal a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución Política y las leyes; la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones; la observancia de la responsabilidad, la eficiencia, la eficacia, la coordinación, el impulso de procedimientos, la impugnación de los actos administrativos, el control de probidad, transparencia, publicidad y juridicidad, entre otros.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, en efecto, conforme al artículo 56 de la Ley 18.695 y artículo 61 de la Ley 18.883, el Alcalde es la máxima autoridad de la Municipalidad, y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento, debiendo desempeñar sus funciones con ecuanimidad, como asimismo velar por el desarrollo de su comuna y en especial dar observancia al cuidado del patrimonio de ésta.

VIGÉSIMO TERCERO: Que, así de las cosas, es posible concluir que ha existido de parte del Alcalde requerido un comportamiento inexcusable, manifiesto y reiterado en el tiempo de las obligaciones que tanto la Constitución como las leyes le obligan en esta materia, tanto por la realización de actos que no se condicen con la protección del erario comunal, a saber, retiro de demandada de cobro de pesos, como a omisiones en sus deberes, al no efectuar actos y acciones concretas en la recuperación de las sumas señaladas, todo lo cual incluso pone en peligro la obtención de resultados positivos futuros, atendidos los plazos prescriptivos que corren en contra de las acciones civiles que pudieran deducirse.

III. Notable abandono de alcaldes en doctrina

1. Fernández Richard, José ¹

“sucesión reiterada de conductas, acciones u omisiones imputables, que aunque individualmente consideradas carezcan de tal consecuencia, pero en conjunto constituyan un comportamiento irregular que traiga como resultado la configuración de cesación por remoción del cargo de Alcalde”. En esta línea de interpretación que se ha impuesto en la actualidad, y que el suscrito comparte, podemos mencionar entre otros fallos los siguientes del Tribunal Calificador de Elecciones: Rol 19- 2004; Rol 18-2004; Rol 16-2004; Rol 23-2000; Rol 14-2004; Rol 704- 2003; Tribunal Electoral Regional 8ª Región Rol 1396-2003; Tribunal Electoral 6ª Región Rol 2751-2012, Tribunal Calificador de Elecciones Rol 34-2012.

¹ “Situación del Alcalde que ha sido reelegido, frente a un requerimiento formulado en su contra por hechos acaecidos en un período edilicio anterior”. EN: Revista de Derecho, Año 2, N° 1.

Se ha dicho también, que del análisis de los fallos del Tribunal Calificador de Elecciones, para que proceda la remoción del Alcalde se exigirían los siguientes requisitos, en lo que se refiere a la causal de notable abandono de deberes, a saber: a) acciones u omisiones imputables al Alcalde; b) como consecuencia de ello detrimento al patrimonio municipal; c) entorpecimiento del mandato legal de satisfacer las necesidades de la comunidad local; la realidad es que al respecto al Alcalde que es la máxima autoridad de la Municipalidad, le corresponde en tal calidad la dirección, administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 18.695, de modo que no es dable sostener que la responsabilidad del Alcalde se circunscriba a sus propios actos, sino que se amplía cuando falta en forma notable a su deber de supervigilancia. Ello concuerda con la norma del artículo 61 de la Ley N° 18.883 que le exige al Alcalde ejercer un control permanente sobre el personal de su dependencia.

2. Juan Fernando Vásquez V ²

Será necesario para configurar un notable abandono de deberes, que se reúnan los requisitos siguientes:

1.- Transgresión de las obligaciones que le imponen la Constitución y las demás normas que regulan el funcionamiento municipal, que tenga las condiciones siguientes:

- a.- Ser inexcusable
- b.- Ser manifiesta
- c.- Reiterada,

2.- Desarrollar conductas consistentes en una acción u omisión imputable al Alcalde, que tenga como resultados copulativos;

- a.- Causar "grave" detrimento al patrimonio de la municipalidad y
- b.- Afectar "gravemente" la actividad municipal destinada a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local.

3.- Cuando el Alcalde, 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 No 1-3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, y de aquellos servicios incorporados a la gestión municipal.

3. Rodolfo Carter ³

Sobre el particular la jurisprudencia se ha uniformado en tomo al concepto y alcance de la expresión "notable abandono de deberes", y ha señalado que para que ésta se configure es necesario que concurren algunos elementos específicos, de carácter copulativo:

- (i) el perjuicio al municipio o a terceros;
- (ii) el apartamiento del alcalde de las obligaciones esenciales de su cargo;
- (iii) la paralización de la actividad municipal y
- (iv) la preocupación pública.

La jurisprudencia de los Tribunales Electorales Regionales y del Tribunal Calificador de Elecciones han señalado que los elementos constitutivos del "notable abandono de deberes", como causa de remoción de los alcaldes, denota una conducta que revela una

² En juicio ante Tribunal Electoral, X Región, causa 656-2014.

³ En juicio ante Tribunal Electoral, Región Metropolitana, causa 2288-2012.

transgresión a los principios éticos que conforman la probidad administrativa, cimiento indispensable de una administración del hombre y la colectividad; una reiterada desaplicación al ejercicio de los poderes que encomienda la ley, acarreado con ello perjuicio a la colectividad o al propio municipio y, en general, una abierta transgresión o inobservancia de los deberes morales y funcionales que son la esencia de la función pública.

Conviene señalar, asimismo, que la jurisprudencia y la doctrina nacional coinciden, en general que "notable abandono de deberes" implica necesariamente la ocurrencia reiterada de actos que den lugar a una conducta grave y permanentemente reprochable, al extremo de impedir o dificultar de manera ostensible el normal funcionamiento del municipio, dando lugar al incumplimiento de sus labores esenciales.

Hechos e irregularidades que en su conjunto debían cumplir con tres requisitos copulativos, a saber:

- a) Que el Alcalde se hubiere apartado en su accionar de las normas constitucionales y legales que regulan su actuar;
- b) Que, dicho accionar del Alcalde produjera detrimento pecuniario o patrimonial al municipio, y
- e) Que, se produjera escándalo público.

IV. Notable abandono en dictámenes de la Contraloría General

1. Dictamen 023032N16

Por su parte, en cuanto a si concurre en la especie un notable abandono de deberes por parte del alcalde de la citada entidad edilicia, es del caso precisar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 51 y 51 bis de la ley N° 18.695, esta Contraloría General puede hacer efectiva la responsabilidad de los alcaldes cuando se adviertan acciones u omisiones de su parte, que afecten la probidad administrativa o que impliquen un notable abandono de deberes, las que, según los antecedentes tenidos a la vista, no concurren en la situación de que se trata (aplica dictamen N° 100.123, de 2014).

2. Dictamen 092784N16. Concejales

Enseguida, en lo concerniente a la petición de la interesada en orden a que este Órgano de Fiscalización se pronuncie respecto de la legalidad de la actuación de los exconcejales y de los concejales señora Erika Beltrán Soto y señor Juan Cruz Rivera, al no haber ejercido sus labores de fiscalización denunciando a la ex alcaldesa por los hechos que indica, es del caso recordar que, si bien el inciso tercero del artículo 40 de la aludida ley N° 18.695, prevé que resultan aplicables a los concejales las normas que consagran el principio de la probidad previsto en los artículos 52 y 53 de la ley N° 18.575, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 89 del primero de los textos legales citados, *los concejales no tienen el carácter de funcionarios municipales, y, por tanto, no están afectos a responsabilidad administrativa, 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, requerirse por cualquier concejal la declaración de su cesación en el cargo ante el Tribunal Electoral Regional respectivo, de acuerdo con los artículos 76, letra f), y 77 de la anotada ley N° 18.695 (aplica dictamen N° 60.307, de 2014*

3. Dictamen 13954N17

Conforme el artículo 1° de la ley N° 20.742-, prevé que "Se entenderá, asimismo, que se configura un *notable abandono de deberes cuando el alcalde, 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 aquéllos servicios incorporados a la gestión municipal*. El alcalde siempre deberá velar por el cabal y oportuno pago de las cotizaciones previsionales de los funcionarios y trabajadores señalados precedentemente, y trimestralmente deberá rendir cuenta al concejo municipal del estado en que se encuentra el cumplimiento de dicha obligación".

4. Dictamen 023032N16

Por su parte, en cuanto a si concurre en la especie un notable abandono de deberes por parte del alcalde de la citada entidad edilicia, es del caso precisar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 51 y 51 bis de la ley N° 18.695, esta Contraloría General puede hacer efectiva la responsabilidad de los alcaldes cuando se adviertan acciones u omisiones de su parte, que afecten la probidad administrativa o que impliquen un notable abandono de deberes, las que, según los antecedentes tenidos a la vista, no concurren en la situación de que se trata (aplica dictamen N° 100.123, de 2014).