

Diputado Burgos

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REF.: N° 67.458/06
LCG

ATIENDE OFICIO N° 1.921, DE
2006, DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS.

SANTIAGO, 21 MAR 2007 • 12941

Mediante el oficio del rubro, el Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados, a requerimiento del diputado don Jorge Burgos Varela, solicita a esta Contraloría General información acerca de si es efectiva la denuncia que habría aparecido en el diario que indica, en orden a que la aprobación o modificación de ciertos planes reguladores en municipios de la Región Metropolitana habría sido financiada en parte con aportes en dinero que efectuarían terceros interesados, y que algunos alcaldes y concejales tendrían participación en empresas inmobiliarias y constructoras que operarían en sus respectivas comunas.

Sobre el particular, cumple señalar que esta Contraloría General ha conocido, con ocasión de dos presentaciones, denuncias acerca de la materia.

En primer lugar, mediante el dictamen N° 10.026, de 2005, ha señalado, en lo que interesa y con ocasión de la designación de una comisión con representación municipal y particular para asesorar en el estudio, coordinación y realización del plan regulador comunal de Calera de Tango, que no se ajusta a derecho que se prevea que la comisión en estudio reciba aportes de privados para financiar la elaboración del referido instrumento de planificación territorial, por cuanto dicha función debe ser llevada a cabo con recursos públicos, acorde con el criterio sustentado por la jurisprudencia de esta Contraloría General, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 20.063, de 1993, y 42.259, de 2004.

RTE.
ANTECED.

AL SEÑOR
SEGUNDO VICEPRESIDENTE DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

SESION N° 8
03 ABR 2007
A DISPOSICIÓN DE LOS SEÑORES DIPUTADOS

Oficio 3.1:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2

Por otra parte, el dictamen N° 36.604, de 2006, emitido con ocasión de una denuncia respecto de la Municipalidad de Lo Bamechea, ha manifestado que siendo la elaboración del plan regulador comunal una función pública, su ejercicio debe sujetarse al correspondiente marco jurídico regulatorio, de manera tal que, de llevarse a cabo en términos que excedan esa regulación, como ocurriría si se utilizaran fondos de particulares que éstos destinen a ese fin específico, se contravendría el principio de juridicidad que debe regir las actuaciones de los organismos de la Administración del Estado.

Agrega más adelante que la posibilidad que tienen las municipalidades de aceptar donaciones de particulares, se encuentra limitada cuando concurren circunstancias que puedan restarle imparcialidad a la autoridad al tomar decisiones en asuntos en los que tengan interés los donantes, toda vez que con ello podría afectarse el principio de probidad administrativa.

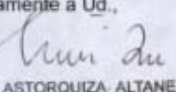
Como puede apreciarse, esta Contraloría General ha concluido que, al recibir aportes de particulares, tales municipios han excedido las atribuciones que el ordenamiento jurídico les ha conferido en la materia, ordenándoles arbitrar las medidas que en derecho procedan para abstenerse de continuar recibiendo dichos aportes para el ejercicio de la función pública municipal.

En relación ahora con la denuncia acerca de la participación de alcaldes y concejales en empresas inmobiliarias y constructoras que operarían en sus respectivas comunas, cumple manifestar que el hecho denunciado no constituye en sí mismo una causal de inhabilidad para el ejercicio de los cargos de que se trata, sin perjuicio de lo cual hace presente que, si a raíz de tal circunstancia se cometiera alguna falta a la probidad administrativa, esta Contraloría General, de oficio o a petición de parte, procederá a efectuar la investigación correspondiente.

Acompaña, para su conocimiento, fotocopia de los dictámenes N°s 10.026, de 2005, y 36.604, de 2006.

Transcribese al diputado Jorge Burgos Varela y a la Subdivisión de Auditoría e Inspección de la División de Municipalidades de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.,


GASTON ASTORQUIZA ALTANER
Subcontralor General de la República
Subrogante

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISION JURIDICA

REF.: N° 35.183/04
LCG

ATIENDE PRESENTACIÓN DEL
DIPUTADO JOSÉ ANTONIO
KAST RIST.

SANTIAGO, 28 FEB 2005 • 10026

Se ha dirigido a esta Contraloría General, el diputado individualizado en el epígrafe, solicitando un pronunciamiento respecto de diversas consultas relativas a la Comisión de Ordenamiento Territorial de Calera de Tango.

Requerido el municipio, éste ha informado sobre el particular a través del oficio ord. N° 626/2004.

En primer lugar, el recurrente solicita se determine si la calidad de consejero del Gobierno Regional Metropolitano de la persona que individualiza, es compatible con la de Secretario Ejecutivo de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Calera de Tango.

Sobre el particular, cumple manifestar, por una parte, que el artículo 40 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional -cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 291, de 1993, del Ministerio del Interior-, establece entre las causales de cesación en el cargo de consejero regional, el que éste incurra en alguna inhabilidad sobreviniente o incompatibilidad prevista en la ley, o en una contravención grave al principio de probidad administrativa, y, por la otra, que en conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la citada ley, las causales de cesación mencionadas serán declaradas por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier miembro del consejo.

Como puede apreciarse, de las normas citadas aparece que no corresponde a esta Contraloría General pronunciarse sobre las eventuales transgresiones a las normas relativas a las inhabilidades e incompatibilidades a que están sujetos los consejeros de

AL SEÑOR
DIPUTADO JOSÉ ANTONIO KAST RIST
CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO

Oficio 3.3:

los Gobiernos Regionales, como tampoco respecto de las infracciones a las disposiciones que regulan la probidad administrativa en que éstos puedan incurrir en el ejercicio de sus funciones, atendido lo cual este Organismo de Control debe abstenerse de pronunciarse acerca de la eventual incompatibilidad del consejero regional que se indica en la presentación de la suma. (Aplica dictamen N° 56.811, de 2004).

En segundo lugar, se consulta acerca de la legalidad de la creación de la aludida Comisión de Ordenamiento Territorial, como asimismo respecto de la procedencia de que ésta reciba aportes económicos voluntarios de particulares.

En relación con la materia, cabe indicar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 3°, letra b), de la ley N° 18.695, la confección del plan regulador comunal constituye una de las funciones privativas del municipio.

Por otra parte, el artículo 49 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, dispone, en lo que interesa, que las municipalidades con obligación de tener plan regulador comunal podrán designar una comisión, con representación municipal y particular, para asesorar en su estudio y coordinar su programación y realización. Agrega que los cargos serán ad-honorem y, además, voluntarios para los particulares.

Precisado lo anterior, cumple señalar que de los antecedentes acompañados consta que la municipalidad mencionada celebró un convenio con vecinos de la comuna -aprobado mediante decreto alcaldicio N° 622, de 2003-, en el que acordaron crear la referida comisión y definir la representación de los particulares en ella.

Sin embargo, el aludido artículo 49, al establecer la potestad municipal de designar la mencionada comisión no ha contemplado la posibilidad de que ella pueda ser creada por la vía de un convenio con particulares, de manera que, acorde con el artículo 3° de la ley N° 19.880 -que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado-, el ejercicio de esa atribución ha de manifestarse mediante una decisión unilateral de la autoridad municipal exteriorizada a través de un acto administrativo formal, por lo que no se advierte el fundamento jurídico para que la comisión de que se trata haya sido creada mediante la suscripción de un acuerdo de voluntades entre un municipio y terceros, como ha ocurrido en la especie, por lo que la Municipalidad de Calera de Tango debe proceder a regularizar la constitución de la aludida comisión en los términos señalados.

Precisado lo anterior, y en relación ahora con los aportes económicos a que se alude en la consulta, se debe tener presente que, efectivamente, en la especie se ha previsto la recepción de aportes económicos voluntarios para el financiamiento de los gastos que irroque la confección del plan regulador comunal.

En efecto, se señala que "existirán vecinos que aportarán los fondos necesarios" para la "contratación de profesionales que trabajen en la elaboración del plan regulador comunal, la

Oficio 3.4

contratación de asesorías y estudios profesionales y técnicos específicos, la adquisición de equipamientos, hardware y software, adecuación de infraestructura e insumos de oficina", fondos que serán depositados en una cuenta privada abierta para tal efecto.

Pues bien, atendido que la elaboración del plan regulador comunal constituye una función pública, no se ajusta a derecho que se prevea que la comisión en estudio reciba aportes de privados para financiar la elaboración del referido instrumento de planificación territorial, por cuanto ello contraviene el principio de juridicidad, toda vez que, por una parte, se excede de la competencia específica que le asigna el aludido artículo 49 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones -asesorar en el estudio del plan y coordinar su programación y realización-, y, por la otra, dicha función debe ser llevada a cabo con recursos públicos, acorde con el criterio sustentado por la jurisprudencia de esta Contraloría General, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 20.063, de 1993, y 42.259, de 2004.

Por consiguiente, la Municipalidad de Calera de Tango debe abstenerse de recibir aportes económicos de privados para el funcionamiento de la referida comisión.

Finalmente, se consulta acerca de si existe algún impedimento para que dicha comisión sea conformada por vecinos que sean propietarios de terrenos incluidos en los nuevos planes reguladores de la comuna.

Sobre el particular, cumple manifestar que la ley, respecto de la conformación de la comisión en análisis, se limitó a disponer que ella tendría una composición mixta -con representación tanto municipal como particular-, de manera que no habiéndose establecido ninguna inhabilidad legal acerca de la participación de personas que sean dueñas de inmuebles ubicados en el área respectiva, y siendo esa comisión sólo de naturaleza asesora y coordinadora, no procede, por vía interpretativa, establecer inhabilidades de tal carácter.

Por último, y en relación con la denuncia formulada en orden a que la Municipalidad de Calera de Tango estaría aprobando subdivisiones de terrenos en contravención a la normativa vigente sobre la materia, cabe hacer presente que se han remitido los antecedentes respectivos a la Subdivisión de Auditoría e Inspección de la División de Municipalidades de esta Contraloría General, a fin de que la referida denuncia sea incluida dentro de los programas de fiscalización del presente año y se controle el cumplimiento del presente pronunciamiento.

Transcribese a la Municipalidad de Calera de Tango y a la Subdivisión de Auditoría e Inspección de la División de Municipalidades de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.,

GASTON ASTORQUIZA ALTANER

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REF.: N° 14.079/06
OGV

ATIENDE PRESENTACIÓN DE
DON CRISTIÁN MIDDLETON.

SANTIAGO, 07 AGO 2006 *36604

Se ha dirigido a esta Contraloría General la persona indicada en el rubro, solicitando se investiguen las irregularidades en las que habría incurrido la Municipalidad de Lo Barnechea al haber financiado parte del proceso de modificación del plan regulador comunal con donativos que particulares efectuaron con tal objeto, quienes, a juicio del recurrente, tienen intereses económicos comprometidos en esa modificación.

La Municipalidad de Lo Barnechea, mediante su oficio N° 338, de 2006, informó que si bien, con el objeto de llevar a cabo el proyecto modificadorio del plan regulador comunal, recibió aportes de cinco empresas privadas de la comuna -equivalentes al 30% del costo total del proyecto-, como asimismo de un número importante de propietarios de las localidades afectadas con la implementación del mismo -agrupados en las entidades que indica- tales fondos fueron ingresados al presupuesto municipal a través de los procedimientos pertinentes y con el fin de favorecer a la comunidad local.

Sobre el particular, cabe señalar que entre las funciones privativas que competen a las municipalidades se encuentra la de confeccionar el plan regulador comunal de acuerdo con las normas legales vigentes, todo ello en conformidad con lo dispuesto en los artículos 3°, letra b); 5°, letra k); 21, inciso tercero, letra b); 65, letra b) y 82, letra b), de la ley N° 18.695.

A su vez, el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo -Ley General de Urbanismo y Construcciones-, en su Título II, Capítulo II, Párrafo 4°, regula en forma detallada las reglas a las que los municipios deben supeditarse para la confección de los planes reguladores comunales, las que si bien

A LA SEÑORA
ALCALDESA DE LA MUNICIPALIDAD DE
LO BARNECHEA

Oficio 3.6

contemplan, en determinadas etapas del procedimiento, la intervención de diferentes organismos públicos y de particulares, radica, en definitiva, en las municipalidades la responsabilidad de elaborar y modificar los aludidos planes con sus propios fondos, sin admitir la posibilidad que al efecto se empleen recursos privados.

Al respecto, es menester anotar que siendo la elaboración del plan regulador comunal una función pública, su ejercicio debe sujetarse al correspondiente marco jurídico regulatorio, de manera tal que, de llevarse a cabo en términos que exceden esa regulación, como ocurriría si se utilizaran fondos de particulares que éstos destinen a ese fin específico, se contravendría el principio de juridicidad que debe regir las actuaciones de los organismos de la Administración del Estado.

En este sentido, la jurisprudencia administrativa -contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 10.026, de 2005 y 14.711, de 2006-, ha manifestado que no procede que para el financiamiento de la elaboración y modificación del plan regulador comunal se recepcionen aportes privados, por cuanto, al tratarse de una función pública asignada por la ley a las municipalidades, debe ser cumplida exclusivamente con recursos públicos, sin que proceda traspasar los correspondientes desembolsos a particulares.

Además, cabe anotar que la posibilidad que tienen las municipalidades de aceptar donaciones de particulares, se encuentra limitada cuando concurren circunstancias que puedan restarle imparcialidad a la autoridad al tomar decisiones en asuntos en los que tengan interés los donantes, toda vez que con ello podría afectarse el principio de probidad administrativa (aplica criterio contenido en el dictamen N° 10.492, de 2005).

Sobre este punto debe recordarse que, acorde con lo señalado por la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control, contenida, entre otros, en el dictamen N° 39.165, de 2005, los procesos de planificación territorial persiguen orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo económico, por lo que, en todos sus niveles, y en especial en el ámbito comunal, deben concretarse en regulaciones de carácter general sin que resulte admisible que en ellas se atienda a situaciones jurídicas particulares que afecten a determinado inmueble o persigan el desarrollo de una actividad específica.

Ahora bien, en la especie, la Municipalidad de Lo Barnechea ha reconocido que una parte del financiamiento de los procedimientos tendientes a la modificación del plan regulador comunal lo ha obtenido, efectivamente, de sectores privados de la comuna que tendrían interés en la implementación de dicho instrumento de planificación, lo que, conforme se ha señalado, ha excedido las atribuciones que en la materia confiere el ordenamiento jurídico a las municipalidades.

No obstante lo anterior, se advierte de los antecedentes tenidos a la vista, que las donaciones a las que se refiere la presentación de la suma se encuentran perfeccionadas y sus efectos agotados por la incorporación de los respectivos aportes al

Oficio 3.7

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

3

patrimonio municipal, de manera que este Organismo de Control procederá, en ejercicio de sus atribuciones legales, en su oportunidad y de acuerdo con sus programas de fiscalización, a efectuar las indagaciones que sean del caso a fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas que aparezcan comprometidas en la situación que se analiza, específicamente, si las decisiones adoptadas por la autoridad respecto de las modificaciones al plan regulador de que se trata, han infringido el principio de probidad administrativa, en el evento de no haberse ajustado a las regulaciones de carácter general que de acuerdo con la Ley de Urbanismo y Construcciones deben orientar los procesos de planificación territorial.



Sin perjuicio de lo expresado, la Municipalidad de Lo Barnechea deberá arbitrar las medidas que en derecho procedan con el objeto de -a falta de disposición legal expresa que la autorice- abstenerse de continuar recibiendo aportes para el ejercicio de la función pública municipal.

Transcribese al interesado y a la Subdivisión de Auditoría e Inspección de la División de Municipalidades de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.,

GASTON ASTORQUIZA ALTANER
Subcontralor General de la República
Subrogante

Oficio 2:



OFICIO N° 288,

ANT.: Su Of. N° 1920 de fecha 06/09/06

MAT.: Proceso de aprobación de planes reguladores comunales.

SANTIAGO, 22 ENE 2007

DE: MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO

A : H. PRESIDENTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Me refiero a su presentación citada en el antecedente, mediante la cual pone en nuestro conocimiento lo solicitado por los Diputados Señores Jorge Burgos y Juan Carlos Latorre, en el sentido de que este Ministerio informe sobre posibles irregularidades cometidas en la aprobación de planes reguladores, principalmente en municipios de la región metropolitana.

En relación a ello, me permito informar lo siguiente:

1. El procedimiento de aprobación de los Planes Reguladores Comunales, establecido en el artículo 43° de Ley General de Urbanismo y Construcciones y en el 2.1.11 de su Ordenanza exige cumplir con numerosas fases de información y exposición a la comunidad, con el fin de asegurar la transparencia del proceso y el acceso equitativo a la información por parte de la comunidad, evitando con ello el uso privilegiado de información.

Es así que, entre otros, contempla la información a los vecinos acerca de las principales características del Instrumento de Planificación Territorial propuesto y de sus efectos; consultas al Consejo Económico y Social comunal; audiencias públicas previas y posteriores a la exposición del proyecto de Plan Regulador Comunal a la comunidad por un plazo de treinta días; presentación de observaciones fundadas que los vecinos estimen acerca del proyecto de Plan Regulador Comunal; revisión de la Secretaría Regional Ministerial respectiva, para luego ser presentado al Consejo Regional (salvo las excepciones que se contemplan para aquellos instrumentos de comunas que están incluidas en un Plan Regulador Intercomunal y que no requieren ser presentados al Consejo Regional) para su aprobación y promulgación mediante resolución del Intendente respectivo.

Según se desprende de lo señalado, en nuestra opinión las características de un procedimiento de aprobación como el descrito dificultan la existencia de irregularidades y de normas y de normas que beneficien a particulares que sean contradictorias con el debate público.

SESION 119477


2. Por otra parte, además de los objetivos de política urbana, y como una forma de evitar presiones sobre los municipios en la elaboración de sus planes reguladores, este Ministerio, a través de la División de Desarrollo Urbano, ha venido desarrollando el Programa Nacional de Instrumentos de Planificación, cuyo objetivo es financiar la elaboración de instrumentos de planificación actualizados en todas las comunas del país.


Es así que, de los 238 planes reguladores comunales actualmente en proceso de elaboración en el país -ya sea que se estén formulando por primera vez o que se encuentren en actualización- 181 de ellos, es decir casi un 76%, están siendo financiados fundamentalmente por este Ministerio, con aportes de Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de los Municipios respectivos. El resto está siendo financiado exclusivamente por FNDR o por Municipios.

Para el caso de la región metropolitana, de los 35 instrumentos en proceso de formulación o actualización, 28 están siendo financiados por el Programa de este Ministerio, lo que representa un 80%.

3. Por último, atendiendo a su preocupación, este Ministerio inició consultas con sus Secretarías Regionales, a fin de revisar los eventuales casos en que se esté financiando -con aportes privados- la elaboración de planes reguladores o de sus modificaciones. De esta revisión preliminar, se nos ha informado que no existen antecedentes formales sobre aporte privados a los municipios para la elaboración de sus planes reguladores, aunque si existiera información verbal respecto a la creación de "comisiones" con representación municipal y particular, para asesorar el estudio de un plan regulador comunal y coordinar su programación y realización, conforme lo permite el artículo 49° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Saluda atentamente a Ud.,


PATRICIA POBLETE BENNETT
MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO



DISTRIBUCION
- Destinatario
- SEREMI de Vivienda RM
- Archivo

Oficio 1:

Diputado Burgos

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISION DE AUDITORIA E INSPECCION
DEPARTAMENTO DE INSPECCION

Oficio N° 2803

REF. : 93.038/06
DMSAL : 36

ATIENDE PRESENTACION DE LA
H. CAMARA DE DIPUTADOS

SANTIAGO, 23.ENE.07*003574

Se han dirigido a esta Contraloría General, mediante la presentación de la referencia, el Primer Vicepresidente y el Prosecretario de la H. Cámara de Diputados, solicitando, a petición del H. Diputado señor Jorge Burgos Varela, le sean remitidas a esa corporación copia de los 19 permisos de anteproyectos y permisos de edificación analizados por este Organismo Contralor en la comuna de Las Condes.

Sobre el particular corresponde señalar que la información aludida está relacionada con un sumario administrativo que esta Institución Fiscalizadora se encuentra instruyendo en la Municipalidad de Las Condes, el cual se encuentra en la etapa de resolución final para la proposición de medidas por parte de la señora Contralor General (S).

SALUDA ATENTAMENTE A US.

AL SEÑOR
JOSE PEREZ ARRIAGADA
PRIMER VICEPRESIDENTE
H. CAMARA DE DIPUTADOS
PRESENTE
POVGLR

Noemi Rojas Llanos
Contralora General de la República

SESION N° 425
05 MAR 2007
A DISPOSICION DE LOS
SEÑORES DIPUTADOS