



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD JURÍDICA

REFS N^{os}.: 101.830/2020
803.773/2020

ATIENDE OFICIO N° 50.970, DE
2020, DEL PROSECRETARIO DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS, QUE
REMITE REQUERIMIENTO DEL
DIPUTADO SEÑOR FIDEL
ESPINOZA SANDOVAL.



Se ha dirigido a esta Entidad Contralora, a través del oficio identificado en el epígrafe, don Luis Rojas Gallardo, Prosecretario de la Cámara de Diputados, solicitando, a requerimiento del diputado señor Fidel Espinoza Sandoval, se informe sobre la legalidad del instructivo interno de fecha 17 de abril de 2020, expedido por la señora Administradora Municipal de la Municipalidad de Frutillar, a través del cual comunica a las jefaturas de las distintas dependencias edilicias, la postergación del pago de remuneraciones de los servidores de esa entidad, fundado en el dictamen N° 3.610, del mismo año, de esta procedencia.

A su turno, se ha recibido en este Órgano de Control, copia del instructivo aludido en el párrafo precedente.

Requerido su informe, el alcalde de la Municipalidad de Frutillar a través del oficio N° 544, de 2020, señala que la Administradora Municipal, por medio del correo electrónico de 17 de abril pasado, informó a los directivos y jefaturas, que el pago de las remuneraciones de los funcionarios correspondientes a ese mes sería aplazado, señalando, que estas no serían enteradas mediante anticipo, sino que por mes vencido, decisión que se tomó luego de reuniones realizadas entre esa autoridad comunal y los directivos de la entidad, atendida la contingencia presupuestaria derivada de la pandemia de COVID-19, para lo cual ha dado estricto cumplimiento a la

AL SEÑOR
DIPUTADO
FIDEL ESPINOZA SANDOVAL
CONGRESO NACIONAL
VALPARAÍSO

Distribución:

- Prosecretario de la Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Valparaíso.
- Alcalde, Municipalidad de Frutillar.
- Director de Administración y Finanzas, Municipalidad de Frutillar.
- Contraloría Regional de Los Lagos.
- Comité de Estudio de Presentaciones Parlamentarias, Contraloría General de la República.

✕



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD JURÍDICA

normativa vigente y a la jurisprudencia administrativa de este Órgano Fiscalizador.

Enseguida, la jefatura edilicia se refiere a los artículos del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales que regulan las remuneraciones; a los dictámenes de esta procedencia sobre la materia -N°s 17.634, de 2005 y 94.253, de 2015-; y, a las circunstancias fácticas que justificaron la medida por la cual se consulta, precisando en lo pertinente, que los estipendios de los servidores fueron depositados en sus respectivas cuentas el 30 de abril pasado, y el pago de las obligaciones previsionales y tributarias se verificó los días 10 y 12 de mayo, respectivamente, razón por la cual, en su opinión, corresponde que la denuncia sea desestimada.

Sobre el particular, cabe recordar, según lo prescrito en los artículos 118, inciso cuarto, de la Constitución Política de la República y 1°, inciso segundo, de ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que éstas son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

A su turno, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 56, de la aludida ley N° 18.695, el alcalde es la máxima autoridad municipal y a quien en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.

Por último, el artículo 63, letra e), de la ley citada, dispone que el alcalde tiene la atribución de administrar los recursos financieros de la municipalidad, de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado.

Pues bien, las citadas normas consagran el denominado principio de la autonomía municipal, lo cual significa, entre otros aspectos, que no se encuentran sometidas a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República, ni de los ministerios y, en general, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos estatales; sin perjuicio, de que están obligadas a someter su actuar al ordenamiento jurídico al que se sujetan todas las entidades del sector público, es decir, que sus actuaciones deben ajustarse a los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que les sean aplicables en su calidad de organismos integrantes de la Administración del Estado, como lo establecen el artículo 2°, de la ley 18.575, y 6° y 7°, de la Carta Fundamental (aplica criterio contenido, entre otros, en dictámenes N°s 71.899, de 2013; y, 17.547, de 2016, de esta procedencia).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD JURÍDICA

Precisado lo anterior, y en lo que nos aboca, es del caso expresar que el artículo 92 de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, prevé que estos tendrán derecho a percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones adicionales que establezca la ley, en forma regular y completa.

Por su parte, el inciso primero de su artículo 93, prescribe que las remuneraciones se devengarán desde el día en que el funcionario asuma el cargo y se pagarán por mensualidades iguales y vencidas, añadiendo que las fechas efectivas de pago podrán ser distintas para cada municipalidad.

En este contexto, es dable inferir de lo previsto en los citados artículos, que las municipalidades no están facultadas para pagar parcialmente ni de forma irregular las remuneraciones del personal, debiendo enterarlas por mensualidades vencidas (aplica criterio contenido, entre otros, en los dictámenes N°s 7.660, de 2003 y 27.063, de 2018, de este origen).

Enseguida, y dado el hecho que la aludida ley N° 18.883 no consigna en forma precisa la autoridad a la cual le corresponde fijar las fechas de pago de las remuneraciones del personal municipal, forzoso resulta concluir que es al alcalde a quien le compete fijarlas, puesto que se trata de una materia propia de la gestión municipal, respetando, por cierto, los derechos funcionarios y las normas referidas a las remuneraciones (aplica criterio contenido en dictámenes N°s 17.634, de 2005; y, 94.253, de 2015, de esta Contraloría General).

Ahora bien, de la revisión de los antecedentes aportados y recabados, y específicamente, de la certificación expedida con fecha 25 de junio del año en curso, por el Director de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Frutillar, debe señalarse que las datas habituales de pago de remuneraciones en la aludida entidad edilicia, son los días 17 o 18 de cada mes, dependiendo si este es o no hábil.

Luego, y corroborando lo indicado por el alcalde en su informe, la señalada jefatura precisa que los desembolsos correspondientes al proceso pago de remuneraciones de abril pasado, fueron realizados el día 30 de ese mes, retornándose en los siguientes meses a las fechas habituales de pago, esto es, el día 17 de mayo, y 18 en junio, igual como ocurrió en los meses precedentes al que se cuestiona.

De ello se sigue, que la decisión de pagar las remuneraciones en una fecha distinta a la habitual, pero siempre dentro del mismo mes y en forma completa, solo se verificó en abril de 2020, medida que, conforme a la normativa y jurisprudencia administrativa señalada, se encuentra



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD JURÍDICA

dentro de las atribuciones que el ordenamiento vigente le otorga a las autoridades comunales.

No obstante lo indicado, debe observarse que tal decisión no consta que se haya materializado en un acto administrativo fundado emanado de la jefatura comunal, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 3º, de la ley N° 19.880, circunstancia la cual, atendido que a esta fecha se trata de una situación consolidada, deberá tener en cuenta la jefatura comunal en lo sucesivo.

Asimismo, y sobre la fundamentación que se esgrime en el instructivo de la Administradora Municipal, que indica que la postergación en el pago de las remuneraciones es una medida que permite el dictamen N° 3.610, de 2020, de este origen, cumple con expresar que ello es errado, toda vez que dicho pronunciamiento aborda esencialmente en el contexto del brote de COVID-19, las medidas de gestión interna que las jefaturas superiores de las instituciones que integran la Administración del Estado pueden adoptar, con el objeto de proteger la salud de sus funcionarios, y asegurar la continuidad del servicio, como lo es el trabajo remoto, pero en caso alguno se refiere a la temática del rubro, la cual se encuentra regulada en las normas y jurisprudencia administrativa examinada.

De esta manera, y conforme con lo explicitado, este Órgano Fiscalizador debe concluir, que dado que la autoridad edilicia se encuentra facultada para fijar la fecha en que se pagarán las remuneraciones al personal de su dependencia según lo concluido en los dictámenes N°s 17.634, de 2005; y, 94.253, de 2015, de esta procedencia, no se advierte en la situación de la especie, que la postergación en la data del entero de los estipendios en el mes de abril de 2020 -lo que como se dijo, se verificó el día 30 de esa mensualidad-, constituya una transgresión del marco jurídico vigente que amerite formular reproche.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha estimado pertinente hacer presente que, en definitiva, en la situación planteada, el uso de las prerrogativas revisadas, ha implicado que los funcionarios de la Municipalidad de Frutillar, recibieran sus remuneraciones con una periodicidad distinta a aquella en que han percibido habitualmente sus estipendios, por cuanto entre el pago del sueldo correspondiente a marzo y aquel de abril, mediaron 44 días, excediendo de los 30 días con que se les han enterado regularmente.

En tal contexto, es conveniente puntualizar que la práctica constante y permanente de una actuación de la Administración, genera en el servidor una legítima expectativa que lo induce razonablemente a confiar en la repetición de tal actuación (aplica criterio contenido en el dictamen N° 22.766, de 2016, de este origen).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD JURÍDICA

A ello, es pertinente añadir que el interés general exige el empleo medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz, lo que, conforme con el artículo 53 de la ley N° 18.575, se expresa, entre otros, en lo razonable e imparcial de sus decisiones.

De este modo, aun cuando la decisión de que se trata no fue dispuesta mediante el acto administrativo pertinente, lo cierto es que aquella se ajusta a derecho, sin perjuicio de lo cual la Municipalidad de Frutillar, deberá tener en consideración las prevenciones apuntadas precedentemente, en situaciones de análoga naturaleza que puedan presentarse en el futuro.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMUDEZ SOTO
Contralor General de la República