ISSN 0719-0406

INSTITUTO LIBERTAD

PERSPECTIVA MUNICIPAL

MARZO

PERSPECTIVA MUNICIPAL MARZO: ANALISIS SOBRE LA PROCEDENCIA DE FINANCIAR CAPACITACIONES DE CONCEJALES A POCO DÍAS DE DEJAR EL CARGO

Catalina Riquelme, investigadora IL

2026

INTRODUCCIÓN

La presente perspectiva aborda un análisis sobre la procedencia o no de financiar capacitaciones para concejales que se encuentran a días de dejar su cargo.

Se analiza el rol que debe tener la municipalidad en cuanto a probidad y transparencia y el rol de los alcaldes al fundamentar este tipo de actos administrativos.

ANÁLISIS

A partir de una denuncia realizada a la Contraloría General de la República sobre un municipio de la región metropolitana que aprobó una capacitación para la mayoría de los concejales, a pesar de que a éstos solo les quedaban días para dejar sus cargos.

la entidad edilicia informó, en síntesis, que autorizó la participación de seis concejales en la "Gira Técnica de Economía Circular y Desarrollo Sostenible", a llevarse a cabo entre los días 18 y 24 de noviembre de 2024 y que la aludida capacitación contribuiría a la actualización de los conocimientos para el desempeño de sus labores, siendo además un aporte para la comunidad (Contraloría, 2026).

Entre los fundamentos jurídicos que exhibe la Contraloría se destaca que el artículo 92 bis de la ley N° 18.695, establece en su inciso tercero que "cada año la municipalidad, en concordancia con su disponibilidad financiera, podrá incorporar en el presupuesto municipal recursos destinados a financiar la capacitación de los concejales en materias relacionadas con gestión municipal "(Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2025).

Enseguida, se debe tener presente que por "capacitación" debe entenderse el conjunto de actividades que tienen por objeto contribuir a la actualización y mejoramiento de los conocimientos y destrezas que los concejales requieren para el eficiente desempeño de sus labores, por lo que las materias sobre las que verse deben estar relacionadas específicamente con la gestión municipal.

Comprende cursos u otros, que les entreguen las competencias necesarias para su perfeccionamiento, o bien, para adquirir o desarrollar habilidades de interés para la respectiva institución, de acuerdo a las necesidades y la planificación definidas por la propia entidad (aplica dictamen N° 14.235, de 2018).

Por ende, solo podrá autorizarse el pago de aquellas capacitaciones que entreguen a los concejales conocimientos para que ejerzan adecuadamente las atribuciones y facultades que le concede el ordenamiento jurídico, entre otras, las contenidas en las letras b) y c) del artículo 79 de la mencionada ley N° 18.695,

ANÁLISIS

ya sea para pronunciarse fundadamente en las materias en las cuales se requiere su acuerdo como miembro del concejo y que se encuentran enumeradas en el artículo 65 del aludido texto normativo, como aquellas que les otorguen mejores herramientas para desempeñar eficazmente sus labores de fiscalización (aplica dictamen N° 66.882, de 2016).

Precisado lo anterior, cabe recordar que la Contraloría General, en uso de sus atribuciones legales, ha impartido instrucciones sobre la materia, mediante el oficio circular N° 85.355, de 2016.

En ese contexto, el indicado oficio establece que, para que el otorgamiento de recursos destinados a solventar gastos por concepto de capacitación de los concejales se ajuste a derecho, es necesario que ellos se proporcionen de acuerdo a la disponibilidad financiera del municipio; que se tenga en especial consideración los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos -de manera tal que los municipios deberán priorizar la asistencia a las mencionadas jornadas de los funcionarios pertenecientes a las unidades municipales de carácter técnico-; y que en la asignación de las actividades los municipios den un trato igualitario a todos los ediles.

Asimismo, dispone que en cumplimiento del principio de juridicidad -el cual conlleva la exigencia de que los actos administrativos tengan una motivación racional y no obedezcan a un mero capricho de la autoridad, pues en tal caso, resultarían arbitrarios y, por ende, ilegítimos-, el decreto alcaldicio que autorice la capacitación y el correspondiente egreso sea fundado, indicándose de manera expresa las razones para que determinado concejal sea quien asista al curso en desmedro de otra autoridad o de funcionarios de una unidad municipal, así como el fundamento de por qué es necesaria su asistencia a él y cómo se relaciona dicha actividad con la gestión municipal.

Señala la Contraloría que de los antecedentes tenidos a la vista aparece que el Concejo Municipal de la municipalidad en cuestión, en sesión extraordinaria de 13 de noviembre de 2024 por medio del acuerdo N° 273, aprobó por unanimidad de votos el cometido de los concejales para participar en la “Gira Técnica de Economía Circular y Desarrollo Sostenible”, a llevarse a cabo entre los días 18 y 24 de noviembre de 2024, en la ciudad de Córdoba, Argentina.

ANÁLISIS

Enseguida, mediante decretos alcaldicios N°s. 7.918, 7.919, 7.920, 7.921, 7.922 y 7.923, todos de 14 de noviembre 2024, el alcalde determinó autorizar la capacitación de los referidos ediles y aprobó el otorgamiento de recursos para ello.

Además, consta de las planillas acompañadas por el municipio, que cada uno de los concejales habría recibido un total de $962.735, para financiar los gastos de la actividad.

Siendo ello así, resulta oportuno hacer presente que la instalación del nuevo concejo municipal de la comuna ocurrió el 6 de diciembre de 2024, y que, de los concejales participantes de la capacitación, solo fueron reelectos dos de ellos.

En este contexto, cabe señalar que tanto los aludidos decretos alcaldicios que autorizaron la capacitación como el referido acuerdo N° 273 del concejo, no explicitan los fundamentos y la necesidad de la asistencia de los indicados concejales a la mencionada gira y cómo aquella se relacionaba con la gestión municipal, aspectos que no se avienen con la normativa y jurisprudencia expuestas.

Además, respecto a los cuatro concejales que no fueron reelectos, es dable advertir que, si bien la determinación de si un edil asiste a una actividad de este tipo obedece a consideraciones de mérito, oportunidad o conveniencia que tiene que ponderar la autoridad municipal, la decisión adoptada en esta ocasión por el municipio evidentemente pugna con el ejercicio razonable y racional de la función pública, pudiendo constituir una desviación de poder y una transgresión a los principios de juridicidad y de probidad administrativa.

Lo anterior, por cuanto no se comprende de qué manera dicha actividad podría cumplir con el propósito para el cual están orientadas las capacitaciones, esto es, contribuir a la actualización y mejoramiento de los conocimientos y destrezas que los concejales requieren en el ejercicio de sus cargos, toda vez que, como se ha expresado, sus labores estaban a solo días de finalizar.

ANÁLISIS

En consecuencia, La Contraloría mediante dictamen determina que no se ajustó a derecho el actuar de la Municipalidad al financiar la indicada actividad, indicando que deberán adoptarse todas las medidas que el ordenamiento jurídico proporciona a ese municipio para obtener la restitución de los recursos públicos involucrados en el viaje de que se trata, informando de las gestiones realizadas al efecto, en el plazo de 30 días contado desde la recepción del presente oficio.

Análisis del Dictamen

Este dictamen permite determinar la legalidad en el financiamiento de una capacitación en el extranjero para seis concejales de una municipalidad ubicada en región metropolitana realizada días antes de la finalización de su mandato.

Desde una mirada politológica, se analiza la tensión entre legalidad, racionalidad administrativa y praxis política a nivel local en relación con cuestiones fundamentales como la desviación de poder, accountability horizontal y utilización estratégica de recursos públicos. Se sostiene que este es un caso paradigmático que muestra cómo decisiones formalmente legales pueden entrar en tensiones con principios sustantivos asociados a la integridad, probidad, transparencia y buen gobierno, evidenciando vacíos en los sistemas de control internos y externos a nivel municipal.

En este sentido, la toma de decisiones públicas se ha tratado con amplitud desde múltiples perspectivas teóricas y diferentes paradigmas.

El modelo clásico del racionalismo limitado sostiene que las decisiones deberían dirigirse a maximizar el bien público a través del uso eficiente de los recursos (Simon, 1997).

Pero en la realidad el proceso de toma de decisiones públicas se encuentra limitada, dado que los tomadores de decisión nunca tendrán todas las variables para tomar una decisión que sea totalmente racional, inciden en este tipo de decisiones el contexto institucional, los grupos de presión, los entes institucionales, la ciudadanía entre otros que pueden influir a la hora de tomar decisiones.

ANÁLISIS

O'Donnell (1998) conceptualiza el concepto de accontability horizontal, entendiendo este término como la posibilidad que tienen agencias estatales de vigilar, controlar y castigar a otras agencias del Estado.

La Contraloría representa precisamente ese tipo de mecanismos, constituyéndose en un contrapeso institucional ante eventuales abusos o desviaciones en el ejercicio del poder.

El concepto de desviación de poder, utilizado en el dictamen, implica el uso de atribuciones con otros fines a aquellos inicialmente conferidos (García de Enterría & Fernández, 2006).

Sumado a lo anterior y ad portas del cambio de mando municipal, la existencia de incentivos políticos a corto plazo, especialmente cuando los mandatos se encuentran en su proceso de cierre, implica que las autoridades maximizan beneficios inmediatos o lo que se denomina como la política cosistica en cuanto a llevar adelante medidas tangibles por sobre criterios de eficiencia o eficacia.

Si analizamos lo normativo, la Contraloría señala que la ley sí permite financiar capacitaciones para concejales, en la medida que se encuentren vinculadas con la gestión municipal y coadyuven en el desempeño de sus funciones.

No obstante, la Contraloría argumenta dos problemas centrales: deficiencia en la fundamentación del acto administrativo, ya que no queda explicitada la necesidad ni la conveniencia de la capacitación y que se encuentra fuera de tiempo, ya que se realizó a días de que la mayoría de los concejales dejara el cargo.

Este segundo aspecto es especialmente relevante desde un enfoque de ciencia política. La Contraloría advierte que en cuanto a los concejales que no van a ser reelegidos, la decisión contraviene el ejercicio razonable y racional de la función pública y podría representar una desviación de poder.

Finalmente, un punto que no menciona la Contraloría es que las elecciones ese año se llevaron a cabo los días 26 y 27 de noviembre, por tanto, cuando se aprobó esa capacitación todos los involucrados sabían que no continuarían en el cargo.

ANÁLISIS

Por otra parte, se exhibe una tensión entre legalidad formal y racionalidad sustantiva.

Aunque la ley contempla la formación, su cumplimiento es incompatible con el interés público en ese caso particular, puesto que la ciudadanía no podrá ver los reales beneficios de ese conocimiento, ya la mayoría de esos concejales no estarán en el cargo.

Asimismo, el dictamen nos invita al análisis respecto al papel de la Contraloría como órgano de control.

En este sentido, la institución no solo declara ilegal el acto, sino que también ordena la devolución de los recursos públicos involucrados.

Lo anterior es un buen ejemplo de accountability horizontal y de la generación de jurisprudencia de la Contraloría.

Sin embargo, estos mecanismos de control ex post invitan a discutir medidas que apunten a la prevención más que a la reacción.

En ese sentido, se hace preciso fortalecer los mecanismos de control preventivos elevando los niveles de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito local.

Asimismo, se pone de manifiesto la necesidad de impulsar una cultura administrativa y mejorar los estándares de probidad y transparencia más allá del simple cumplimiento formal de la norma.

Este dictamen destaca la necesidad de avanzar hacia un sistema de administración pública que combine eficiencia y la legitimidad al realizar prácticas que, aunque sean legalmente aceptables son política y moralmente cuestionables.

REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2025). Ley N° 18.695: Orgánica constitucional de municipalidades. Última modificación: 06 de abril de 2023. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693

Contraloría General de la República de Chile. (2026). Dictamen N° D79N26. https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/D79N26/html

O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. Journal of Democracy, 9(3), 112–126. https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051

Simon, H. A. (1997). Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations (4th ed.). Free Press

INSTITUTO LIBERTAD

CONTACTO

INSTITUTO LIBERTAD

Galvarino Gallardo 1509,
Providencia, RM.

+56 2 27201700

www.institutolibertad.cl
comunicaciones@institutolibertad.cl