CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

IMPARTE INSTRUCCIONES CON MOTIVO DE LAS PRÓXIMAS ELECCIONES DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SENADORES, DIPUTADOS Y CONSEJEROS REGIONALES.

SANTIAGO, 28. JUL 17 * 028330

Con motivo de las elecciones de Presidente de la República, Senadores, Diputados y Consejeros Regionales, a efectuarse el día 19 de noviembre del año en curso, esta Contraloría General, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, ha estimado necesario impartir las siguientes instrucciones.

I.- SOBRE LA PRESCINDENCIA POLÍTICA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Previamente, es dable hacer presente que la prescindencia política de las autoridades, jefaturas y funcionarios, como servidores públicos, se articula sobre la base de los principios de juridicidad, probidad administrativa y apoliticidad que, consagrados en el ordenamiento jurídico, han sido desarrollados a través de la jurisprudencia administrativa.

1) Principio de Juridicidad.

En primer lugar, es necesario tener presente que de acuerdo con el anotado principio, contemplado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, y con lo dispuesto en los artículos 2°, 3°, 5° y 7° de ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, es obligación primordial de los servidores públicos propender al bien común -artículo 1° de la Carta Fundamental-, debiendo cumplir fiel y esmeradamente, dentro de su competencia, las tareas propias de sus funciones, a fin de atender en forma eficiente las necesidades públicas a su cargo.

2) Principio de Probidad Administrativa.

Enseguida, debe considerarse que, conforme con lo prescrito en el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política, el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa en todas sus actuaciones.

AL SEÑOR
MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
PRESENTE
C/c a todas las Contralorías Regionales

A su turno, el inciso segundo del artículo 52 de la aludida ley N° 18.575, previene que ese principio consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

Así, el cumplimiento de tal principio se extiende a todo el período en que se desarrolla una función o cargo público, y no solo a aquel durante el cual se lleva a cabo un proceso electoral (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 1.353, de 2013, y 2.194, de 2017).

En armonía con lo anterior, el artículo 53 de la citada ley N° 18.575 precisa que el interés general "exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.".

Atendido lo expuesto, los cargos públicos que sirven autoridades, jefaturas y funcionarios deben desempeñarse con la más estricta imparcialidad, otorgando a todas las personas de manera regular y continua las prestaciones que la ley impone al respectivo servicio, sin discriminaciones.

De acuerdo a lo antes expresado, cuando las autoridades afectas a estas instrucciones dispongan u organicen actos, ceremonias o eventos oficiales, que devenguen gasto público, deben procurar la igualdad de trato, en términos de oportunidad, entre los distintos sectores políticos, sea respecto de candidatos o autoridades parlamentarias en ejercicio (aplica dictamen N° 88.189, de 2016).

Al respecto, cabe tener presente lo establecido en el artículo 30, inciso cuarto, de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios -introducido por la ley N° 20.900-, conforme con el cual "Las autoridades públicas que realicen inauguraciones de obras u otros eventos o ceremonias de carácter público, desde el sexagésimo día anterior a la elección, deberán cursar invitación por escrito a tales eventos, a todos los candidatos del respectivo territorio electoral. El incumplimiento de esta obligación será considerado una contravención al principio de probidad contemplado en la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado".

3) Principio de Apoliticidad.

Sobre el particular, cabe tener presente que el artículo 19 de la aludida ley N° 18.575, aplicable a todos los órganos y servicios que integran la Administración del Estado, señala que el personal que la compone, "estará impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración", prohibición que pesa sobre quienes la integran, bien sea como autoridades, jefaturas o funcionarios.

Por lo tanto, en el desempeño de su cargo, los servidores públicos no pueden realizar actividades ajenas al mismo, como son las de carácter político contingente, ni tampoco valerse de sus empleos para favorecer o perjudicar a determinada candidatura, tendencia o partido político.

Luego, es menester indicar que el citado precepto legal resulta plenamente aplicable a todos los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, y a los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, cualquiera sea el estatuto jurídico que los rija. A lo cual cabe añadir que su debido respeto resulta esencial para garantizar el adecuado, imparcial y continuo funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado durante el período establecido por la ley para la promoción de las campañas destinadas a elegir al Presidente de la República, a los Senadores, Diputados y Consejeros Regionales, a fin de no desmedrar la obligación que pesa sobre estos entes de, en general, promover el bien común y, en particular, de satisfacer las necesidades colectivas que el ordenamiento jurídico ha asignado a cada órgano e institución que desarrolla labores públicas.

Del mismo modo, el N° 4 del artículo 62 de la ley N° 18.575, también aplicable a todos los órganos públicos, advierte que contraviene especialmente la probidad administrativa el "Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales".

En armonía con lo anterior, es útil expresar que igual idea se contempla en la letra h) del artículo 84 de ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, que de manera expresa prohíbe a los funcionarios regidos por este cuerpo legal "Realizar cualquier actividad política dentro de la Administración del Estado o usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones".

Similar norma se contiene en la letra h) del artículo 82 de ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Así también, tratándose de las municipalidades, el alcalde y los concejales deben, en el desempeño de sus

cargos, abstenerse de realizar actividades políticas en cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa contenidas en ley N° 18.575, cuya observancia les resulta exigible por expreso mandato del inciso final del artículo 40 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Las conclusiones anteriores se ven reforzadas, además, por lo prescrito en el artículo 27 de ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, según el cual "Los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones".

De lo expuesto, resulta que las autoridades, jefaturas y funcionarios, cualquiera sea su jerarquía, y con independencia del estatuto jurídico que los rija, en el desempeño de la función pública que ejercen, están impedidos de realizar actividades de carácter político tales como, entre otras, hacer proselitismo o propaganda política, promover o intervenir en campañas, participar en reuniones o proclamaciones para tales fines, asociar la actividad del organismo respectivo con determinada candidatura, tendencia o partido político, ejercer coacción sobre otros empleados o sobre los particulares con el mismo objeto, y, en general, valerse de la autoridad o cargo para favorecer o perjudicar, por cualquier medio, candidaturas, tendencias o partidos políticos.

En razón de iguales fundamentos, configura también un ilícito administrativo usar para los indicados propósitos, los recursos públicos, así como los bienes fiscales, municipales o de otras entidades estatales, tal como se precisa en el Capítulo VI de estas instrucciones.

Por el contrario, al margen del desempeño del cargo, las autoridades, jefaturas y funcionarios, en su calidad de ciudadanos, se encuentran habilitados para ejercer los derechos políticos consagrados en el artículo 13 de la Carta Fundamental, pudiendo emitir libremente sus opiniones en materias políticas y realizar actividades de esa naturaleza, siempre que las desarrollen fuera de la jornada de trabajo y con recursos propios (aplica dictámenes N°s. 16.848, de 2014, y 86.368, de 2016).

Conviene agregar que dichas acciones, en las condiciones indicadas, son por esencia voluntarias, sin que sea admisible que tales servidores públicos, por cualquier medio, coaccionen a otros empleados, requiriéndoles su participación, colaboración o intervención de cualquier índole, en las mismas.

Ahora bien, todo lo anteriormente señalado, es sin perjuicio de las prohibiciones especiales que el ordenamiento jurídico contempla para determinados servicios, con el objetivo que, en el ejercicio de sus cargos, los funcionarios -en atención a sus particularidades- no puedan realizar actividades ajenas a estas, con finalidad política partidista, lo

que no obsta al derecho a sufragio que reconoce la Constitución Política a todos los ciudadanos.

Tal es el caso de la prohibición que afecta al personal del Servicio Electoral, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 71 de la ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, que en lo pertinente, establece que "Ni el personal del Servicio, ni las personas que a cualquier título desempeñen alguna función en él, podrán militar en partidos políticos, ni participar en o adherir a reuniones, manifestaciones, asambleas, publicaciones o cualquier otro acto que revista un carácter político-partidista o de apoyo a candidatos a cargos de representación popular". En este mismo sentido, el artículo 18 de la ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, prohíbe, entre otros, a quienes formen parte del personal del señalado servicio, la afiliación a partidos políticos.

Por otra parte, en cuanto al personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros, cabe advertir que de acuerdo con lo prescrito en el inciso final del artículo 101 de la Carta Fundamental, dichas instituciones, "como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes".

Del mismo modo, el artículo 2° de la ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, además de reiterar lo señalado en aquel precepto constitucional, establece que el personal que integra las Fuerzas Armadas no podrá pertenecer a partidos políticos, a organismos sindicales, ni a instituciones, organizaciones o agrupaciones cuyos principios u objetivos se contrapongan o sean incompatibles con lo dispuesto en esa norma o con las funciones que la Constitución Política y las leyes encomiendan a las Fuerzas Armadas.

Igual prohibición se contempla en el artículo 2° de la ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, en lo que respecta al personal de este organismo. A su vez, el referido artículo 18 de la ley N° 18.603 hace extensible el mismo criterio a todo el personal de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, es decir, comprendiendo también a los funcionarios de la Policía de Investigaciones de Chile, de acuerdo al inciso segundo del aludido artículo 101 de la Constitución Política de la República.

En concordancia con lo anterior, el decreto N° 1.445, de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional, que contiene el Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas, expresamente dispone en su artículo 28 que "el militar no debe mezclarse en política. Se le prohíbe pertenecer a asociaciones de carácter político y concurrir a actos de esta índole", agregando en su artículo 76, N° 2, que son faltas contra la disciplina, entre otras, participar en política o en manifestaciones o reuniones de esta naturaleza.

Similares disposiciones se contemplan en los Reglamentos de Disciplina de la Armada, de Carabineros y de la Policía de Investigaciones, contenidos en los decretos N°s. 1.232, de 1986, del Ministerio de Defensa Nacional; 900, de 1967, del entonces Ministerio del Interior; y 40, de 1981, del citado Ministerio de Defensa Nacional, respectivamente.

En términos semejantes, el artículo 14, inciso segundo, de la ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y que crea la Agencia Nacional de Inteligencia, establece que los funcionarios de dicha entidad administrativa "Desde el momento de su nombramiento, no podrán pertenecer a partidos políticos ni participar o adherir a reuniones, manifestaciones o asambleas, apoyar a candidatos a cargos de representación popular o intervenir en cualquier otro acto que revista carácter político partidista".

De las normas consignadas, aparece de manifiesto que los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, cualquiera sea su jerarquía, así como los servidores de las instituciones aludidas precedentemente, están sometidos a un estricto régimen de prohibiciones y deberes, que los obliga a observar una absoluta prescindencia política y a abstenerse de toda actividad de carácter político partidista, tanto en el desempeño de sus cargos como fuera del servicio (aplica criterio contenido en el dictamen N° 24.886, de 1995).

II.- REGULACIONES ATINGENTES AL PERSONAL QUE DEBEN TENERSE ESPECIALMENTE EN CUENTA

1) Cumplimiento de la jornada de trabajo.

Los funcionarios públicos deben dar estricto cumplimiento a su jornada de trabajo, lo que tiene que ser fiscalizado por la autoridad o jefatura que corresponda, toda vez que aquélla es un medio fundamental para dar cumplimiento a una de las finalidades de la Administración del Estado, cual es, la atención continua y permanente de las necesidades de la comunidad, que no puede verse alterada, bajo ningún aspecto, por actividades de carácter político.

Al respecto, es dable señalar que el artículo 65 del Estatuto Administrativo establece que la jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios será de 44 horas semanales distribuidas de lunes a viernes no pudiendo exceder de 9 horas diarias, lo que se reitera, en similares términos, tratándose de los funcionarios municipales, en el artículo 62 de la ley N° 18.883.

Luego, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la ley N° 19.884, en lo que interesa, "los funcionarios públicos no

podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado...".

En este contexto, es menester hacer presente que tratándose de funcionarios cuyo horario de colación o almuerzo esté incorporado dentro de la jornada ordinaria de trabajo, a éstos les está vedado disponer de ese tiempo para desarrollar actividades políticas (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 57.939 y 64.919, ambos de 2013).

2) Viáticos, pasajes y horas extraordinarias.

En relación con estas materias, debe señalarse que los gastos que ocasionen tales rubros deben corresponder a cometidos y labores estrictamente institucionales.

3) Descuentos de remuneraciones.

Así también, cabe consignar que, según lo expresado por esta Entidad de Fiscalización mediante el dictamen N° 34.684, de 1999, no resulta procedente que los servicios públicos efectúen descuento alguno en las remuneraciones de los funcionarios públicos, en favor de determinada candidatura política, puesto que ello implica una directa intervención de la Administración del Estado y sus servidores en el ámbito de las actividades políticas, circunstancia que constituye una clara vulneración al ordenamiento jurídico vigente.

4) Control jerárquico.

Al respecto, es del caso manifestar que las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, están obligados a ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia, obligación que se encuentra consagrada en los artículos 5°, inciso primero, 11 y 12 de la ley N° 18.575; 61, letra f) y 64, letra a), de la ley N° 18.834, y 58, letra f) y 61, letra a), de la ley N° 18.883 (aplica dictamen N° 69.300, de 2016).

En este sentido, es dable indicar que tal control es de carácter permanente y comprende tanto la legalidad como la oportunidad de la actuación del inferior.

Asimismo, es pertinente recordar que, como manifestación del referido control jerárquico, los órganos y servicios de la Administración, a través de sus unidades de control interno, deben velar por el correcto funcionamiento de la respectiva entidad, así como de la actuación del personal, del cumplimiento de los planes y fines institucionales, y por la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones,

extendiéndose tal labor a la eficacia y eficiencia en la concreción de sus objetivos.

5) Órdenes impartidas por la jefatura.

Ahora bien, es menester precisar que las referidas autoridades y jefaturas de los órganos y servicios de la Administración no pueden, por ningún medio, dar órdenes, instrucciones o sugerencias que impliquen o induzcan a los funcionarios de su dependencia a transgredir los principios y normas acerca de la prescindencia política de los servidores de la Administración del Estado.

En efecto, el artículo 27, inciso tercero, de la ley N° 19.884, prescribe sobre la materia que "Los Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, Jefes Superiores de Servicio, Jefes de División, Jefes de Departamento, Directores Regionales de Servicios Nacionales, Alcaldes o Directores de Departamentos Municipales no podrán, con ocasión del ejercicio de su cargo, ordenar ni incentivar a los funcionarios bajo su dependencia a promover, por medio de aportes o de cualquier modo, a candidatos o campañas electorales", agregando, su inciso final, que "Las contravenciones a este artículo se considerarán una infracción grave al principio de probidad".

III.- RESPONSABILIDADES, SANCIONES Y DENUNCIAS

Como cuestión previa, debe tenerse en consideración que la infracción a la preceptiva que regula las materias antes aludidas puede dar lugar a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal, que de la misma contravención pudiera emanar, según lo previenen los respectivos incisos finales de los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, en los artículos 158 y 159 de la ley N° 10.336; 18 de la ley N° 18.575; 120 de la ley N° 18.834; y, 119 de la ley N° 18.883.

Enseguida, cabe hacer presente que acorde con las modificaciones que la ley N° 20.205 introdujo a las leyes N°s. 18.575, 18.834 y 18.883, es obligación de cada funcionario, en lo que interesa, denunciar a la autoridad competente los hechos de carácter irregular o las faltas al principio de probidad de que tome conocimiento, denuncias que, cumpliendo los requisitos legales, originan para el denunciante los derechos que esa normativa establece, entre los cuales cabe destacar el de solicitar que sean secretos, respecto de terceros, la identidad del denunciante o los datos que permitan determinarla, así como la información, antecedentes y documentos que entregue o indique con ocasión de la denuncia.

De tal modo, es dable advertir que, acorde a lo prescrito en los artículos 62, N° 9, de la ley N° 18.575; 125, letra d), de la ley N° 18.834; y, 123, letra e), de la ley N° 18.883 -agregados por la referida ley N° 20.205-, contraviene el principio de probidad administrativa y

hace procedente la medida disciplinaria de destitución, efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al señalado principio, de las que se haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

IV.- DE LOS ARTÍCULOS 156 Y SIGUIENTES DE LA LEY N° 10.336

1) Medidas disciplinarias.

Según lo dispuesto en los artículos 156 y 157 de la ley N° 10.336, desde treinta días antes y hasta sesenta días después del acto eleccionario las medidas disciplinarias expulsivas a que están sujetos los funcionarios públicos, cualquiera sea el régimen estatutario aplicable a los mismos, solo podrán decretarse previo sumario instruido por la Contraloría General y en virtud de las causales que los respectivos estatutos establezcan.

Luego, a contar del 20 de octubre de la presente anualidad, no pueden imponerse ni aplicarse las mencionadas medidas expulsivas, salvo que el sumario correspondiente haya sido incoado por esta Entidad Fiscalizadora.

En este sentido, cumple con manifestar que el acto administrativo que impone una medida expulsiva genera sus efectos jurídicos una vez que se encuentra totalmente tramitado, esto es, desde la notificación del mismo al sancionado, actuación que tratándose de sumarios no sustanciado por esta Institución Fiscalizadora, sólo puede realizarse con posterioridad a los sesenta días después de verificada la respectiva elección.

Sin perjuicio de lo indicado, es menester precisar que la limitación en comento no dice relación con la sustanciación del proceso disciplinario por parte del organismo que lo ordenó (aplica dictamen N° 3.414, de 2014).

Enseguida, y en lo concerniente al personal regido por el Código del Trabajo, se hace presente que las causales de término del contrato de trabajo contempladas en el artículo 160 se encuentran también afectas a la limitación contenida en los citados artículos 156 y 157, por lo que, en el período indicado, tales causales solo pueden aplicarse previo sumario instruido por este Organismo Contralor.

Asimismo, y como en virtud de lo dispuesto en el artículo 161 de la citada ley N° 10.336, la señalada limitación rige también para los trabajadores de las empresas públicas creadas por ley, a ella también se encuentran sometidas las medidas expulsivas que establecen los regímenes jurídicos aplicables a esos personales, aunque estas no configuren propiamente una sanción disciplinaria.

Finalmente, corresponde señalar que los referidos artículos 156 y 157 de la ley N° 10.336, no son aplicables al personal de Carabineros de Chile, institución que se encuentra habilitada dentro del período que comprende el mencionado artículo 157, para disponer, respecto de sus funcionarios, las sanciones expulsivas que procedan de acuerdo a su propia normativa contenida en el decreto N° 900, de 1967, del antiguo Ministerio del Interior y en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1968, de la misma Secretaría de Estado, sobre Estatuto del Personal de Carabineros de Chile (aplica dictamen N° 60.132, de 2008).

2) Comisiones de servicio y destinaciones.

En conformidad con los citados artículos 156, inciso segundo, y 157, de la citada ley N° 10.336, desde treinta días antes del acto eleccionario, es decir, a contar del 20 de octubre próximo, los servidores públicos no pueden ser trasladados o designados en comisión de servicio fuera del lugar en que ejercen sus funciones.

Ahora bien, es del caso precisar que la expresión "traslado" antes aludida, se entiende referida a las destinaciones, según lo ha determinado la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General.

La limitación antes descrita afecta tanto a la destinación dispuesta por iniciativa del servicio, como a la ordenada a solicitud del interesado.

Asimismo, y acorde con lo establecido en el inciso tercero del citado artículo 156, desde esa fecha quedarán suspendidas las comisiones que los empleados de que se trata estuvieren desarrollando fuera del lugar en que ejercen sus funciones, quienes deberán reintegrarse a las labores para cuyo desempeño hayan sido nombrados.

Luego, cabe señalar que de conformidad con lo prescrito en el artículo 161, del aludido cuerpo legal, las mencionadas disposiciones se aplican igualmente a las medidas análogas a las referidas, que contemplen los regímenes estatutarios de los trabajadores de las empresas públicas creadas por ley.

Ahora bien, es del caso precisar que de acuerdo con lo resuelto por esta Contraloría General en el dictamen N° 35.729, de 2014, aquellas modificaciones de un contrato de trabajo, debidamente firmadas por ambas partes, que importen el desplazamiento del trabajador a otra ciudad, constituyen una figura diversa de la contemplada en el artículo 156 de la ley N° 10.336, por cuanto esta última impide que la autoridad disponga, en el ejercicio de sus potestades de administración y, por tanto, de manera unilateral, un traslado o una comisión de servicios.

Además, es dable anotar que, como lo ha precisado la jurisprudencia administrativa de esta Entidad Fiscalizadora, las limitaciones en comento no rigen respecto de las comisiones de servicio o de estudio que se cumplen en el extranjero, ni alcanzan a los simples cometidos, es decir, a la ejecución de tareas inherentes a las funciones del empleo de que es titular el servidor, aun cuando ellas lo obliguen a desplazarse fuera del lugar de su desempeño, pero siempre que esta actividad corresponda al ejercicio normal y habitual de determinados cargos (aplica dictamen N° 34.943, de 2009).

En este mismo sentido, todos los servidores pueden ser autorizados a realizar cometidos funcionarios en el período a que alude el artículo 156 de la referida ley N° 10.336, que impliquen el desplazamiento de la localidad en la cual ejercen sus labores, respecto de actividades de capacitación que sean consideradas para el buen desempeño de las correspondientes funciones y que hayan sido previstas con anterioridad en el contexto del ejercicio presupuestario anual (aplica criterio contenido en el dictamen N° 62.786, de 2009).

3) Excepciones.

Las restricciones a que se refieren los citados artículos 156 y 157 no son aplicables, según lo dispuesto en el artículo 160 de la ley N° 10.336, a los funcionarios que con arreglo a la Constitución Política, tienen la calidad de servidores de la exclusiva confianza del Presidente de la República, esto es, los mencionados en los N°s. 7° y 8° del artículo 32 de la Carta Fundamental, pero sí alcanzan a los empleados de la exclusiva confianza del Jefe de Estado que tienen ese carácter en virtud de disposiciones de rango legal.

De igual modo, tampoco rigen para el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, aludido en el artículo 2° de los decretos con fuerza de ley N°s. 33 y 105, ambos de 1979, de esa Secretaría de Estado.

Por último, es necesario consignar que las limitaciones anotadas igualmente no son aplicables al personal que se desempeña en la Oficina Nacional de Emergencia, de manera que las comisiones de servicio que disponga dicha repartición pública en situaciones de emergencia no se encuentran afectas a las restricciones que rigen en el período eleccionario de que se trata (aplica dictamen N° 34.943, de 2009).

V.- FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Es dable manifestar que lo expresado en el título IV precedente es plenamente aplicable a las municipalidades y sus funcionarios, tal como se precisara en los dictámenes N°s. 30.039, de 1993, y 57.220, de 2013, de esta Contraloría General.

VI.- RESTRICCIÓN EN EL USO DE BIENES, VEHÍCULOS Y RECURSOS FINANCIEROS EN ACTIVIDADES POLÍTICAS

Los recursos físicos y financieros que el ordenamiento jurídico ha puesto a disposición de los órganos de la Administración del Estado para el cumplimiento de sus funciones, deben destinarse exclusivamente al cumplimiento de sus objetivos propios fijados tanto en la Constitución Política como en las leyes respectivas, en consecuencia, está prohibido usar esos recursos para realizar o financiar actividades de carácter político, tales como hacer proselitismo o propaganda política en cualquier forma o medios de difusión, promover o intervenir en campañas o efectuar reuniones o proclamaciones y disponer contrataciones para esas finalidades.

En este contexto, cabe recordar que según lo ordenado en los N°s. 3 y 4 del artículo 62 de ley N° 18.575, implica una falta a la probidad administrativa el emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros y ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales, por lo que tales actuaciones comprometen la responsabilidad administrativa de quienes infrinjan esos deberes.

Luego, es menester hacer presente que los bienes de los órganos de la Administración o los destinados a ellos para el cumplimiento de su función y los entregados en simple administración, no pueden ser empleados por las autoridades o funcionarios para las actividades de carácter político antes enunciadas, como por ejemplo, colocar en ellos cualquier clase de distintivos o afiches, pintarlos con colores o símbolos que identifiquen a una determinada candidatura, coalición o partido político o llevar a efecto en los mismos cualquier actividad en apoyo a éstas, ya sea en forma directa o indirecta, toda vez que ello no solo implica ocupar tales bienes en un fin totalmente distinto de su objetivo sino que también importa el uso de recursos financieros o físicos en beneficio de una determinada tendencia política.

1) Uso de bienes muebles e inmuebles.

Al respecto, es dable precisar que de acuerdo con las normas que regulan la administración de los bienes del Estado, éstos solo pueden emplearse para el logro de los fines del órgano público al que pertenezcan o se encuentren afectados, o de manera excepcional y en casos calificados, en otros fines de interés general, aunque no sean los específicos de la respectiva entidad, siempre que su uso no entorpezca la marcha normal de ésta o signifique un menoscabo de la afectación principal que el bien debe cumplir, ni importe una discriminación arbitraria.

Conforme a lo expuesto, si las autoridades competentes, ajustándose a los requisitos que la ley respectiva establezca, ponderan la facilitación de inmuebles, con o sin previo pago por su uso, esta debe arbitrarse en condiciones igualitarias en términos de montos, horarios, días y condiciones de uso, sin discriminación de ninguna especie respecto de todos quienes lo requieran a fin de no incurrir en una discriminación arbitraria que atente contra la igualdad de trato que las autoridades y funcionarios públicos deben otorgar a todos los sectores políticos, exigiendo, asimismo, las garantías o compromisos que sean pertinentes conforme a la naturaleza del bien o espacio de que se trate, a fin de velar por el debido cuidado de los mismos (aplica dictamen N° 41.996, de 2013).

Asimismo, cabe recordar que tratándose de los inmuebles del Estado que han sido destinados a casa habitación de funcionarios públicos, estos no pueden ser utilizados en actividades de propaganda política, como sería, por ejemplo, la exhibición de afiches en favor de una determinada candidatura electoral, ni para reuniones públicas de esa índole.

Enseguida, corresponde señalar que aquellos organismos públicos que dispongan de periódicos, revistas, radio, televisión u otros medios de información electrónicos o, en general, de comunicación social -en las condiciones fijadas en la ley y la jurisprudencia de esta Entidad Fiscalizadora-, no podrán destinar sección o espacio alguno de esos medios para realizar propaganda política o para favorecer o perjudicar cualquiera candidatura o partido político.

En este sentido, es del caso manifestar que los referidos medios de información de carácter institucional -tales como páginas electrónicas y redes sociales, entre otros-, solo pueden ser utilizados para emitir expresiones que digan relación con el funcionamiento del organismo respectivo (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 71.422, de 2013, y 79.472, de 2016).

Por otra parte, es menester consignar que el artículo 27, inciso segundo, de la ley N° 19.884, prohíbe a los funcionarios públicos utilizar bases de datos o cualquier medio a que tengan acceso en virtud de su cargo para fines políticos electorales.

Al respecto, cabe indicar que la obtención, utilización y protección de la información contenida en las aludidas bases de datos se rige por las disposiciones contenidas en la ley N° 19.628 sobre Protección de Datos de Carácter Personal, lo que implica que el tratamiento de dicha información por parte de un organismo público solo podrá efectuarse respecto de las materias de su competencia y dentro de las funciones propias de la respectiva entidad (aplica dictamen N° 75.618, de 2016).

Asimismo, tratándose del uso de medios electrónicos, tanto de las plataformas informáticas, como de los servidores institucionales y las casillas asignadas a los funcionarios, solo pueden utilizarse para los fines propios del servicio, sin que resulte admisible su empleo con fines proselitistas.

2) Vehículos.

Según lo expresado en la circular N° 35.593, de 1995, de esta Contraloría General, relativa al uso y circulación de los vehículos estatales, regulados por el decreto ley N° 799, de 1974, los medios de movilización con que cuentan los entes del Estado -incluyéndose aquellos que se encuentran arrendados o a su disposición a cualquier título-, solo pueden ser empleados para el cumplimiento de sus fines.

De este modo, existe la prohibición absoluta de usar los vehículos estatales en cometidos particulares o ajenos al órgano o servicio al cual pertenecen, como son las actividades de carácter político contingente, ya sea en días hábiles o inhábiles, siendo útil agregar que dicha prohibición no admite excepciones de ninguna especie y afecta a todos los servidores que emplean vehículos sujetos al citado decreto ley.

A su vez, es dable agregar que quienes se encuentren gozando de un permiso administrativo, feriado o licencia médica quedan también afectos a las anotadas obligaciones (aplica criterio contenido en el dictamen N° 42.410, de 2013).

Cabe destacar, que las eventuales infracciones a los preceptos del aludido cuerpo legal, serán investigadas y sancionadas directamente por esta Entidad Fiscalizadora, con arreglo a las atribuciones que le confiere esa misma normativa.

3) Recursos financieros.

Los recursos financieros con que cuentan los organismos públicos, sea que integren o no sus presupuestos, deben destinarse exclusivamente al logro de los objetivos propios de tales entidades, fijados tanto en la Constitución Política como en las leyes respectivas, y administrarse de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, contenida en el decreto ley N° 1.263, de 1975, y demás normas especiales relativas a la materia.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia administrativa ha sostenido que en materia de administración de haberes públicos y como expresión del principio de juridicidad, el Estado y sus organismos deben observar el principio de legalidad del gasto, consagrado especialmente en los artículos 6°, 7° y 100 de la Carta Fundamental; 2° de la ley N° 18.575; 56 de la ley N° 10.336; y, en el decreto ley N° 1.263, de 1975, así como en las leyes anuales de presupuestos, de forma tal que los

desembolsos que se otorguen con cargo a fondos públicos solo pueden emplearse para las situaciones y fines previstos en el ordenamiento jurídico (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 14.880, de 2010; 13.915 y 40.853, ambos de 2013).

4) Gastos de publicidad y difusión.

Al respecto, es dable señalar que el artículo 3° de la ley N° 19.896 dispone, en lo que interesa, que los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Luego, es menester hacer presente que el artículo 22, inciso primero, de la ley N° 20.981, de Presupuestos del Sector Público para el año 2017, dispone que "Las actividades de publicidad y difusión que corresponda realizar por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 3 de la ley N° 19.896. En caso alguno podrán efectuarse campañas publicitarias que tengan por objeto único enumerar los logros de una autoridad específica o del Gobierno en general, con excepción de las cuentas públicas que los organismos señalados en el citado artículo realicen".

Agrega, el inciso segundo de la citada disposición que "Para estos efectos, se entenderá que son gastos de publicidad y difusión, para el cumplimiento de las funciones de los referidos organismos, aquéllos necesarios para el adecuado desarrollo de procesos de contratación; de acceso, comunicación o concursabilidad de beneficios o prestaciones sociales" y, "en general, aquellos gastos que, debido a su naturaleza, resulten impostergables para la gestión eficaz de los mismos organismos".

A su turno, el artículo 53 de la ley N° 19.884, indica que "Durante el período de campaña electoral los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, las empresas públicas y las municipalidades, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquéllos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan"; restricciones que, como se señaló, el artículo 3° de la ley N° 19.896, impuso con independencia de períodos de campaña electoral.

Enseguida, el artículo 28 de la citada ley N° 19.884, prescribe que la responsabilidad administrativa de los funcionarios de la Administración del Estado que pudiere resultar como consecuencia de cualquier infracción a las disposiciones de ese cuerpo legal,

se hará efectiva directa y exclusivamente a través de un procedimiento disciplinario que llevará a efecto esta Contraloría General, agregando, su inciso segundo, que cualquier persona podrá deducir la correspondiente denuncia directamente ante este Órgano Fiscalizador, acompañando los antecedentes en que se funde.

Finalmente, cumple con manifestar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la anotada ley N° 19.884, los órganos de la Administración del Estado, las empresas del Estado y aquellas en que éste, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación no pueden efectuar, directa o indirectamente, aportes de campaña electoral en favor de los precandidatos, candidatos y partidos políticos.

VII.- CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

1) Contratación de servicios no personales.

La contratación de servicios no personales por parte de los organismos del Estado deberá asociarse a labores específicas que puedan ser identificadas y cuantificadas y su pago se verificará una vez que la entidad estatal constate su efectiva ejecución, lo cual deberá ser debidamente acreditado.

Este Organismo de Control examinará la legalidad de estos gastos cuando corresponda, comprendiéndose tanto aquellas que se imputen al subtítulo 22 del clasificador presupuestario, contenido en el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, como aquéllos que queden comprendidos en proyectos aprobados y en transferencias para fines específicos, según las condiciones fijadas en las glosas presupuestarias pertinentes o en los respectivos convenios.

Especial énfasis se dará a la revisión de pagos por publicidad, difusión, comunicación y otros análogos, en conformidad con lo dispuesto en las leyes N°s. 19.884; 19.896; y, 20.981, de Presupuestos del Sector Público para el año 2017.

2) Contratos a honorarios y convenios que involucren la prestación de servicios personales.

Al respecto, este Organismo de Control fiscalizará especialmente las tareas encomendadas a las personas contratadas a honorarios respecto a su efectiva ejecución y al cumplimiento de horarios de trabajo, cuando corresponda, velando, desde luego, para la correcta emisión de los informes que en cada caso se contemplen en el respectivo contrato.

Sobre el particular, corresponde dar cumplimiento a las disposiciones de los artículos 11 de la ley N° 18.834, y 4° de la ley N° 18.883, teniendo presente que las labores realizadas deben obedecer a aquellas contempladas en los contratos respectivos, relacionadas siempre con los objetivos de la institución de que se trate.

En cuanto a los funcionarios que además tengan contratos a honorarios, se hace presente que esas funciones deben ser realizadas fuera de la jornada ordinaria de trabajo, según lo dispuesto en los artículos 87, letra b), de la ley N° 18.834, y 85, letra b), de la ley N° 18.883.

Por último, deberá darse cabal aplicación a lo dispuesto en el artículo 16 del decreto ley N° 1.608, de 1976, reglamentado por el decreto N° 98, de 1991, del Ministerio de Hacienda, que establece las modalidades a las que deberá ajustarse la celebración de convenios que involucren la prestación de servicios personales con personas naturales.

Asimismo, es dable tener presente que la celebración de convenios sobre prestación de servicios personales con personas jurídicas se debe ajustar a lo previsto en el Capítulo XII del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el Reglamento de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (aplica dictamen N° 11.552, de 2005).

La Contraloría General de la República debe insistir que en durante este período previo a las elecciones, debe existir en las autoridades y jefaturas, una significativa preocupación y extremo cuidado en dar estricto cumplimiento a las normas que regulan estas contrataciones, lo que será materia de fiscalizaciones de rigor.

VIII.- CONSIDERACIONES FINALES

El ordenamiento jurídico impone a los funcionarios públicos la obligación de desempeñar su cargo con estricto apego al principio de probidad administrativa, por lo que deben observar una conducta funcionaria intachable, con absoluta preeminencia del interés público por sobre los intereses particulares.

En este contexto, cabe tener presente que, acorde lo dispuesto en el artículo 62 de la aludida ley N° 18.575, contravienen especialmente el principio de probidad administrativa, las conductas que esa disposición señala, de manera que quien infringe tales deberes puede ser sancionado incluso con la medida disciplinaria de destitución o de término de la relación laboral.

Entre tales conductas, y con ocasión del presente instructivo, deben destacarse, particularmente, las que enseguida se enumeran:

1) Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros, incluyendo candidaturas, tendencias o partidos políticos.

2) Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales, incluyendo la participación en campañas, reuniones o proclamaciones de carácter político.

Por tanto, los servidores del Estado se encuentran impedidos de realizar, en el ejercicio del cargo y dentro de la jornada, toda actividad política, emplear con propósitos proselitistas recursos públicos, sean bienes muebles o inmuebles, vehículos, medios de información, y en general, cualquier otro recurso destinado al cumplimiento de la función pública incluidos, por cierto, los equipos computacionales o sistemas de información digital que los órganos de la Administración del Estado colocan a su disposición para el cumplimiento de las labores que el ordenamiento jurídico les encarga.

3) Ejercer la autoridad que ha conferido la ley o los bienes de la institución para fines electorales, valiéndose del cargo para favorecer o perjudicar, por cualquier medio, candidaturas, tendencias o partidos políticos.

Conforme a lo antes señalado, no pueden los funcionarios, durante el ejercicio de sus funciones, llamar a votar por candidatos determinados, ni por conglomerados constituidos para fines políticos electorales. Tampoco pueden permitir que los beneficios que el Estado otorgue sean identificados en su entrega real por candidato alguno.

Del mismo modo, los funcionarios no pueden discriminar en la convocatoria a ceremonias públicas que tengan por objeto concretar las funciones de los servicios que dirigen o a los cuales pertenecen, en desmedro o con favoritismo de candidatos legalmente inscritos, puesto que ello atenta contra los fines esenciales que debe resguardar todo funcionario en atención a la servicialidad que caracteriza la actuación estatal (aplica dictamen N° 82.191, de 2016).

Lo anterior, sin perjuicio de la competencia del Servicio Electoral respecto del inciso cuarto del artículo 30 de la ley N° 18.700.

4) Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el

cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

5) Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

6) Disponer contrataciones de servicios no personales o a honorarios para finalidades políticas o ajenas a los objetivos del servicio.

IX.- CUMPLIMIENTO Y DIFUSIÓN DE ESTAS INSTRUCCIONES

Las respectivas autoridades deberán adoptar todas las medidas que procedan a fin de dar la debida y oportuna publicidad a las presentes instrucciones al interior del correspondiente organismo y, además, velar por su estricto cumplimiento.

Es del caso reiterar que las autoridades y jefaturas, en cumplimiento del control jerárquico que deben ejercer respecto del personal de su dependencia, están obligados, por la naturaleza de la posición que ocupan, a velar por el cumplimiento de las normas que en el presente instructivo se recuerdan.

Cabe enfatizar que esta Contraloría General se encuentra en el imperativo de investigar las infracciones a los deberes de probidad administrativa y de velar por el adecuado resguardo de los bienes y recursos públicos, debiendo perseguir las responsabilidades administrativas que deriven de su incumplimiento y aplicar las sanciones que el derecho establezca, de acuerdo con la gravedad de la infracción cometida, incluyendo la destitución o término de la relación laboral, si corresponde.

Publíquese en el Diario Oficial.

Finalmente se informa que este instructivo se encuentra disponible en el sitio web www.contraloria.cl.

Saluda atentamente a Ud.

JORGE BERMUDEZ SOTO
Contralor General de la República