



## **FOLLETO INFORMATIVO SOBRE PROBIDAD ADMINISTRATIVA EN ELECCIONES**

**DIRECCIÓN DE CONTROL  
MUNICIPALIDAD DE PANGUIPULLI  
FONO 632-312463**

### **PRESENTACIÓN**

La Dirección de Control de la Ilustre Municipalidad de Panguipulli, se fija como una de sus metas y objetivos para este año 2020, sistematizar las leyes y normas existentes, con respecto a la participación de los funcionarios en campañas políticas, simplificando el conocimiento y facilitando su inducción, para ello se fija la creación de un instructivo de Jurisprudencia Administrativa, con el motivo de la próximas Elecciones Municipales.

Esta tarea que nos proponemos como Dirección, no dice más que, informar a los funcionarios quienes trabajan arduamente para concretar el bien común de los habitantes de esta hermosa comuna día tras día, algunos con mayor o menor visibilidad pública y en lugares muchas veces apartados de la ciudadanía.

Invitamos a todos quienes son parte del funcionamiento de esta Municipalidad a familiarizarse con este instructivo, para seguir actuando de manera transparente y honesta, en el ejercicio de nuestras funciones.

**Dirección de Control  
Municipalidad de Panguipulli**



## I. INTRODUCCIÓN

El presente instructivo es fruto de un trabajo colaborativo, entre los funcionarios de la Dirección de Control, su propósito es el sistematizar y compilar normas de jurisprudencia y buenas prácticas en materia de transparencia y probidad, para ponerlas a disposición de los funcionarios de la Ilustre Municipalidad de Panguipulli y que tienen relación, con el comportamiento de los funcionarios en época de elecciones Municipales, parlamentarias, Presidenciales, siendo referencia en este marco regulatorio, la Ley 20.900 de 2016, sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia, la cual, introdujo importantes reformas en la forma de abordar y realizar las campañas políticas en la transparencia de su financiamiento y en la prevención de los conflictos de interés, además de una regulación para fiscalizar y aplicar sanciones a quienes contravengan esta nueva normativa.

Los funcionarios públicos, no estamos ajenos a este instructivo General, por lo que, consideramos necesario establecer un Instructivo Municipal que deriva de las diversas leyes, artículos y dictámenes que nos hablan del comportamiento de los funcionarios municipales en esta materia.

La inspiración principal de este instructivo son las siguientes leyes:

- Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado,
- Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios,
- Ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
- Ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral
- Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades
- Ley N° 18.556 Orgánica Constitucional sobre sistemas de inscripciones electorales y servicio electoral.
- Ley N° 10.336 Organización y atribuciones de la Contraloría General de la República

## II. PRINCIPIO DE PROBIDAD ADMINISTRATIVA

El inciso segundo del artículo 52 de la aludida ley N° 18.575, previene que el principio de **probidad administrativa** 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**. Los cargos públicos que sirven funcionarios, autoridades y jefaturas, deben desempeñarse con la más estricta imparcialidad, las autoridades afectas a estas instrucciones que 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 en ejercicio.

Se debe tener presente que el artículo 19 de la ley N° 18.575, señala que **"El personal de la Administración del Estado estará impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración"**.

El funcionario público o municipal, en el *desempeño de su cargo*, no puede realizar actividades ajenas al mismo, como son las de carácter político contingente, ni tampoco valerse de ese empleo para favorecer o perjudicar a determinada candidatura, tendencia o partido político.

En dicho contexto, la letra h) del artículo 82 de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, expresamente prohíbe a los funcionarios regidos por ese 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"**. Tratándose de las municipalidades, el alcalde y los concejales también deben, en el desempeño de sus cargos, abstenerse de realizar actividades políticas en cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa contenidas en la 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.

La prohibición de realizar actividades de carácter político en el desempeño del cargo rige también para aquellos funcionarios que hayan inscrito sus candidaturas a concejal o alcalde. La función pública, los empleados estatales, cualquiera sea su jerarquía y el estatuto jurídico que los rija, están impedidos de realizar actividades de carácter político contingente, no pueden hacer proselitismo o propaganda política, promover o intervenir en campañas o participar en reuniones o proclamaciones para tales fines, ejercer coacción sobre los empleados u otras personas 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. Debido a iguales fundamentos, es también ilícito usar para

los indicados propósitos, los recursos públicos y, asimismo, los bienes fiscales, municipales o de otras entidades estatales.

**La jurisprudencia administrativa de la contraloría, contenida en el dictamen N° 71.422, de 2013, ha precisado que no se ajusta a derecho que personal edilicio utilice un bien municipal -como la cuenta del órgano comunal, en la red social Twitter-, para emitir expresiones que no digan relación con el funcionamiento institucional. Del mismo modo, se ha determinado que no procede la manifestación de opiniones acerca de un determinado partido político o colectividad a través del uso de la página web de una entidad edilicia.**

### **III. PROHIBICIONES EN EL USO DE BIENES, VEHÍCULOS Y RECURSOS FÍSICOS Y FINANCIEROS.**

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; **está prohibido usar esos recursos para realizar o financiar actividades de carácter político contingente, 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 a honorarios para esas finalidades.**

Según lo dispuesto en los N°s. 3 y 4 del artículo 62 de la 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 y, por consiguiente, quienes tengan participación en tales conductas, comprometen su responsabilidad administrativa.**

#### **1) Uso de bienes muebles e inmuebles.**

Al respecto, se debe tener presente que, de acuerdo con las normas que regulan la administración de los bienes del Estado, estos pueden emplearse únicamente 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 esta o signifique un menoscabo de la afectación principal que el bien debe cumplir, ni importe una discriminación arbitraria.

Útil resulta agregar que los 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.

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

Debe recordarse que los inmuebles del Estado que han sido destinados a casa habitación de funcionarios públicos 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 de esa índole.

#### **2) Vehículos.**

Según lo expresado en la circular N° 35.593, de 1995, de la 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 servicio o municipalidades al cual pertenecen, como serían 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.

#### **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 sus leyes orgánicas 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.

#### **4) Gastos de publicidad y difusión.**

El artículo 53 de la citada ley N° 19.884, previene, en lo que interesa, 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 aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan, restricciones que el artículo 3° de la ley N° 19.896, impuso con independencia de períodos de campaña electoral.

Así, a título ejemplar, no resultan procedentes, entre otras situaciones, las siguientes:

- a) Que un municipio financie con recursos propios, afiches u otros medios a través de los cuales se publicite la imagen del alcalde que postula a un cargo de elección popular (aplica criterio contenido en el dictamen N° 19.503, de 2009).
- b) Que los órganos comunales adquieran calendarios con un saludo y una fotografía del alcalde, en los cuales no se observe el cumplimiento de alguna función municipal, sin que sea relevante que aquellos sean entregados con anterioridad a la época electoral, toda vez que tal limitación debe observarse en forma permanente (aplica dictamen N° 58.415, de 2013).
- c) Que se incorpore -en cualquier época- la imagen de la autoridad edilicia como una práctica reiterada asociada a la difusión de las actividades municipales.
- d) Que, del mismo modo, deben abstenerse de entregar regalos -tales como chalecos reflectantes, llaveros, lápices y otros artículos de recuerdo con la imagen de candidatos-, porque con ello no se cumple función municipal alguna (aplica criterio contenido en el citado dictamen N° 1.979, de 2012).

#### 5) **Contratación de servicios no personales.**

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

La Contraloría examinará la legalidad de estos gastos, tanto de aquellos que corresponda imputar al subtítulo 22 del clasificador presupuestario, contenido en el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, como de los 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.

#### 6) **Contratos a honorarios y convenios que involucren la prestación de servicios personales.**

La Contraloría fiscalizará, especialmente, las tareas encomendadas a las personas contratadas a honorarios respecto a su efectiva ejecución y al respeto de horarios de trabajo, cuando corresponda, velando, por cierto, que se emitan los informes que en cada caso se contemplen en el respectivo contrato.

Sobre el particular, debe darse cumplimiento a las disposiciones del Art. 4° de la ley N° 18.883, teniendo presente que las labores realizadas deben corresponder a aquellas previstas en los contratos respectivos, relacionadas siempre con los objetivos de la institución.

Debe, además, tenerse presente que la clasificación de las prestaciones de servicios personales y su contratación, se encuentra reglamentada 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.

Finalmente, cabe reiterar que, 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 las fiscalizaciones de rigor.

#### 7) **Cumplimiento de la jornada de trabajo.**

Los funcionarios de la Administración del Estado deben dar estricto cumplimiento a su jornada de trabajo, lo que debe ser fiscalizado por la autoridad o jefatura que corresponda, toda vez que aquella es un medio fundamental para cumplir uno de los objetivos básicos fijados por la ley N° 18.575 para las entidades estatales, cual es, la atención continua y permanente de las necesidades de la comunidad, y que no puede verse alterada, bajo ningún aspecto, por actividades de carácter político.

#### 8) **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.

### IV. **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 aquella 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.

#### 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 la 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.

#### **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.

### **V RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL.**

La infracción a las materias antes aludidas, puede significar, en su caso, que se haga efectiva la responsabilidad administrativa y, cuando corresponda, las responsabilidades civil y penal, según lo ordenado en los artículos 158 y 159 de la ley N° 10.336.

Acorde con las modificaciones que la ley N° 20.205 introdujo a las leyes N°s. 18.575 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.

Con todo, es dable advertir que, acorde lo indicado en los artículos 62, N° 9 de la ley N° 18.575 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.

### **VI CONSIDERACIONES.**

Los funcionarios públicos deben desempeñar su cargo con estricto apego al principio de probidad administrativa, por lo que deberán 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 gravemente tales deberes puede ser sancionado incluso con la medida disciplinaria de destitución o 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.

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.

Por tanto, los servidores del Estado se encuentran impedidos de realizar, en el ejercicio del cargo y dentro de la jornada, toda actividad política, así como emplear, con propósitos proselitistas, recursos públicos, sean financieros, 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.

En este punto se debe tener presente que en el contexto de invitaciones a personeros públicos o en acciones en terreno se debe evitar la discriminación arbitraria, velando por la igualdad de trato, lo que se traduce, entre otras circunstancias, que la respectiva convocatoria se realice con la debida imparcialidad, antelación y amplitud que resulte procedente en cada caso (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 45.298 y 47.523, ambos de 2013).

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, en general, ajenas a los objetivos del municipio.

