



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen	044873N14
-----------------	------------------

Texto completo

N° 44.873 Fecha: 19-VI-2014

La Contraloría Regional del Bío-Bío ha remitido a este Nivel Central el oficio N° 224, de 2013, de la Dirección de Control de la Municipalidad de Concepción, a través del cual aquella se abstiene de visar el oficio N° 296, del mismo año, de la Unidad de Administración y Finanzas de la citada entidad edilicia, sobre origen y composición del saldo de la cuenta 11404 del presupuesto municipal, denominada "Garantías Otorgadas".

Cabe puntualizar que esta incluye, en términos generales, cauciones de fiel cumplimiento de cursos impartidos por ese municipio en calidad de organismo técnico de capacitación, meses de garantía de ciertos arrendamientos de inmuebles y boletas emitidas a favor de la Federación de Fútbol de Chile para asegurar la seriedad de las ofertas presentadas para postular a Concepción como ciudad sede de la Copa del Mundo Sub-17 Masculina 2015 y de la Copa América del mismo año.

Pues bien, la referida dirección de control expresa que ha objetado en diversas oportunidades la constitución de garantías por parte del municipio, en atención al criterio contenido, entre otros, en el dictamen N° 2.787, de 2009, de este Organismo Fiscalizador, en cuanto sostiene que, en general, no procede que las municipalidades otorguen cauciones para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, salvo la existencia de una norma legal expresa que las faculte para ello.

En este contexto, se hace necesario, en primer término, establecer si procede que los municipios suscriban garantías, como algunas de las registradas en la anotada cuenta presupuestaria, tendientes a asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones contractuales contraídas por estos con privados.

Sobre el particular, cumple manifestar que, en virtud del principio de juridicidad, contenido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, las municipalidades deberán actuar en conformidad con la Carta Fundamental y las leyes, dentro del ámbito de su competencia y no tendrán más atribuciones que las expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico.

Precisado lo anterior, cabe indicar que según lo señalado en el artículo 63, letras e) y II), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades,

el alcalde se encuentra facultado para administrar los recursos financieros de la municipalidad, de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado, y para ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad, respectivamente.

Como puede advertirse del tenor de las normas citadas, el otorgamiento de las referidas garantías es una actuación que puede enmarcarse dentro del ámbito de atribuciones de los municipios, en la medida, por cierto, que las obligaciones contractuales a las que estas acceden, o los procedimientos concursales con ocasión de los cuales se constituyan, se relacionen con las funciones que les compete desarrollar.

Refuerza lo anterior, lo establecido en los artículos 132, inciso segundo, y 145, inciso final, de la misma ley, que prohíben expresamente a las entidades edilicias la constitución de cauciones para asegurar el cumplimiento de obligaciones contraídas por las corporaciones y fundaciones municipales, y por las asociaciones municipales, respectivamente.

En tanto, en lo concerniente a las cauciones otorgadas por municipalidades para asegurar el cumplimiento de convenios celebrados con otras entidades públicas, la jurisprudencia de esta Contraloría General ha sostenido reiteradamente, como regla general, que no existe una obligación genérica de constituir esas garantías, por cuanto, según lo establecido en los artículos 2°, 3° y 5° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los organismos pertenecientes a ella deben actuar de conformidad con la Constitución y las leyes, velando por el principio de competencia, así como de responsabilidad, eficiencia y eficacia, entre otros, desarrollando sus cometidos coordinadamente y propendiendo a la unidad de acción, de manera que, cuando se vinculen a través de un convenio, debe entenderse que es la Administración del Estado la que adquiere los derechos y cumple con las obligaciones respectivas, con sus medios, recursos y en atención a sus fines (aplica criterio contenido, entre otros, en el dictamen N° 4.129, de 2008).

Al respecto, cabe indicar que esta Contraloría General ha precisado, mediante los dictámenes N°s. 15.978, de 2010, y 25.344, de 2011, en lo que interesa, que tratándose de convenios en los que no exista una normativa legal expresa que imponga la obligación de caucionar y encontrándose esta únicamente contenida en los pliegos de condiciones y acuerdos de voluntades respectivos, la constitución de garantías será exigible solamente a las entidades privadas que participen en dichos procesos y no a los órganos integrantes de la Administración del Estado, toda vez que las bases pertinentes no pueden sino entenderse en concordancia con el ordenamiento jurídico y con la jurisprudencia referida en el párrafo precedente.

Ahora bien, considerando que, según los antecedentes recabados en la especie, las cauciones constituidas para el fiel cumplimiento de cursos impartidos por la Municipalidad de Concepción en calidad de organismo

técnico de capacitación fueron otorgadas al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, por requerirlo las bases pertinentes y sin que existiera una norma legal que impusiera tal obligación, es del caso hacer presente que tales garantías no resultaron exigibles.

Efectuadas las aclaraciones precedentes, resulta útil indicar que si bien el dictamen N° 2.787, de 2009, en el cual el aludido director de control ampara el cuestionamiento que realiza, no hace distinción alguna en relación con la naturaleza jurídica de la persona en cuyo favor se otorga la caución respectiva -estimando, en términos absolutos, que tal actuación no corresponde por parte de las entidades edilicias-, cabe manifestar que, por las razones expresadas en el presente pronunciamiento, la objeción formulada por dicho funcionario respecto de la constitución de garantías en beneficio de organismos públicos debe entenderse ajustada a derecho, en tanto que el reproche planteado a aquellas concedidas a privados resultará procedente en la medida que las mismas no accedan a actuaciones necesarias para el cumplimiento de las funciones municipales -o, por cierto, en caso de que se transgreda alguna norma general aplicable a los actos municipales-, en los términos anotados.

A continuación, cumple realizar algunas consideraciones en cuanto al tratamiento contable de las cauciones registradas en la cuenta presupuestaria en comento.

En relación con las cuentas 1140415, Boleta Garantía por Seriedad Oferta OTEC -organismo técnico de capacitación-, y 1140417, Garantía Proyecto OTEC, por \$713.837 y \$9.286.600, respectivamente, es necesario considerar que si estos recursos fueron recibidos por el municipio desde el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, en los años 1996 y 1998, para ejecutar programas de capacitación, dichos montos, en armonía con las glosas consultadas por las Leyes de Presupuestos de esas datas, en la partida correspondiente, debieron ser tratados como administración de fondos y, al momento de la ejecución de los mismos, haber sido reconocidos en la cuenta 11406, Aplicación de Fondos en Administración, y no en la cuenta 11404, antes indicada, razón por la cual, una vez verificado lo anterior, debe procederse a regularizar el tratamiento otorgado a dichos recursos.

En lo que atañe a aquellas garantías derivadas de la suscripción de contratos de arrendamiento de bienes de uso, que alcanzarían en su totalidad a la suma de \$3.325.000, debieron en su oportunidad ser reconocidas presupuestariamente en el rubro 22.09.002, Arriendo de Edificios, en atención a lo expresamente determinado en el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, sobre Clasificaciones Presupuestarias, en orden a que se deberán incluir en este concepto, entre otros gastos relacionados, las garantías de esa clase que se pacten. Luego, corresponde efectuar el ajuste que se indica a continuación:

CONTABILIZACIÓN MOVIMIENTOS FINANCIEROS – Reconocimiento del	DEBE	HABER

devengamiento de las garantías de arriendo entregadas por el municipio en años anteriores.	3.325.000	3.325.000
1250202 Arriendo de Edificios 2152209002 Arriendo de Edificios (*) – Regularización del deudor y pago ficto de la ejecución presupuestaria.	3.325.000	3.325.000
2152209002 Arriendo de Edificios (*) 11404 Garantías Otorgadas (*) = Garantías		

Finalmente, respecto de la cuenta 1140441, Garantía Copa del Mundo Sub-17 Masculina 2015 y Copa América del mismo año, que presenta un saldo de \$20.000.000, el cual se habría originado por la entrega de recursos por parte del municipio a la Federación de Fútbol de Chile para garantizar la propuesta de la ciudad de Concepción como sede de los citados eventos deportivos, aquellos estarían contabilizados en forma correcta si se atiende a que poseen características de movimientos financieros no presupuestarios y fueron entregados en calidad de caución.

No obstante, cumple señalar que de los antecedentes recabados aparece que la garantía correspondiente al primero de los campeonatos referidos habría sido devuelta, toda vez que se desestimó la posibilidad de que este tuviera lugar en Concepción, razón por la cual tal cuenta debiera ser rebajada en el monto pertinente.

Por último, resulta del caso manifestar que los tratamientos contables antes indicados quedan sujetos a la verificación de la regularidad de las operaciones, cifras y antecedentes sustentatorios que pueda determinar este Organismo de Control, en el ámbito de la fiscalización externa que le corresponde realizar.

Aclárase el dictamen N° 2.787, de 2009.

Transcríbese a la Dirección de Control de la Municipalidad de Concepción, a la Contraloría Regional del Bío-Bío y a las Divisiones Jurídica y de Análisis Contable de esta Entidad Fiscalizadora.

Saluda atentamente a Ud.

Patricia Arriagada Villouta
Contralor General de la República
Subrogante