



**CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

**INFORME  
INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

**Municipalidad de Linares**

**Número de Informe: 23/2012  
28 de diciembre del 2012**



REF. N° 77.276/12

INFORME EN INVESTIGACIÓN  
ESPECIAL RELATIVO A PRESUNTAS  
IRREGULARIDADES EN ADQUISICIÓN  
DE LETREROS PUBLICITARIOS DE LA  
MUNICIPALIDAD DE LINARES.

TALCA, 28 DIC 2012

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional, don Gregory Peñailillo Arellano, solicitando una investigación especial y un pronunciamiento tendiente a verificar eventuales irregularidades sobre diversas actividades de propaga electoral realizadas por el alcalde de la comuna de Linares, las cuales consisten en reparto de folletería, entradas a eventos, revistas y carteles publicitarios con nombre e imagen del alcalde.

**Antecedentes**

**a) Sobre la presentación**

En su presentación, el recurrente solicita investigar eventuales irregularidades sobre la entrega de folletería, revistas, entradas a eventos y paletas publicitarias con imagen y nombre del alcalde, en distintos espacios públicos y privados, que hacen concluir una abierta campaña publicitaria con miras a las próximas elecciones municipales, financiada con recursos municipales.

En relación a la folletería y revistas, señala que en esta última indica distintas obras de adelanto inauguradas y en ejecución, eventos patrocinados por la municipalidad, estadísticas de inversión con cuadros comparativos en relación a administraciones anteriores, todos ello con el nombre e imagen del alcalde.

Asimismo, señala que en relación a las entradas a eventos gratuitas, tales como circenses y otros actos de entrenamiento, tienen como imagen principal la del alcalde, en actitud de invitación al evento, lo que demuestra la segura intervención de recursos públicos para su confección y entrega.

AL SEÑOR  
VÍCTOR FRITIS IGLESIAS  
CONTRALOR REGIONAL DEL MAULE  
P R E S E N T E.

PME



Respecto de las instalaciones de carteles publicitarios, indica que fueron situados en distintos sectores públicos y privados, lo que significa pagos de arriendos a los dueños de los espacios privados, señala además, que ha contabilizado más de veinte carteles tipo gigantografías, y que de acuerdo a declaraciones efectuadas por el alcalde a distintos medios de prensa, se encuentran aprobadas por el concejo municipal, los cuales también aparecen en la parte inferior de dichos carteles.

b) Sobre normativa y legalidad de los actos

Como cuestión previa, la normativa señala que los recursos financieros con que cuentan los organismos públicos deben destinarse exclusivamente al logro de los objetivos propios de tales entidades, fijados tanto en la Constitución Pública, como en sus leyes orgánicas, y administrativas de conformidad con las disposiciones del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

Luego, se debe tener presente que el inciso primero del artículo 3°, de la ley N° 19.896, que modificó el referido decreto ley, el cual dispone 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 objetivo informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Acorde con lo anterior, la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Fiscalización, contenida, entre otros, en el dictamen N° 40.835, de 2005, ha manifestado que en materia de difusión y publicidad, el rol de las municipalidades está condicionado a la necesidad de que con ello se cumplan tareas propiamente municipales, de manera que pueden utilizar los diversos medios de comunicación sólo para dar a conocer a la comunidad local los hechos o acciones directamente relacionadas con el cumplimiento de los fines propios de las mismas y con su quehacer, como la realización de actividades culturales, artísticas, deportivas u otras, que resulte necesario e imprescindible difundir o publicitar.

En este orden de ideas, es útil recordar que los artículos 3° y 4° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establecen, respectivamente, las funciones municipales privativas y aquéllas que las entidades edilicias pueden desarrollar en conjunto con otros órganos y, por su parte, el artículo 5° del indicado texto legal, contempla las atribuciones esenciales con que cuentan los municipios para el cumplimiento de dichas funciones.





## Metodología

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132, de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, e incluyó la solicitud de datos, informes, certificados, visitas a terreno y otros antecedentes que se estimó necesarios.

## Análisis

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y pruebas realizadas, se logró determinar los hechos que se exponen a continuación:

### 1.- Sobre entradas a actos circenses

Se verificó que mediante la orden de compra N° 3508 de fecha 17 de agosto de 2012, se solicitó la fabricación de diez mil unidades de invitaciones para el circo internacional hermanos Valencia, con motivo de la celebración del día del niño, con un costo ascendente de \$117.900, iva incluido.

No obstante, señalar que la actividad se encontraba programada, es dable observar que dichas entradas tenían impresas la imagen del alcalde de la comuna, aspecto que de conformidad con la reiterada jurisprudencia administrativa es objetable, toda vez que es el municipio, como institución, quien presta los servicios que se publicitan en cumplimiento de sus funciones, y no la autoridad edilicia en forma independiente (aplica criterio contenido en dictamen N° 54.354, de 2008).

Asimismo, cabe reiterar que la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 19.503, de 2009 y 24.771, de 2011, ha precisado que, en materia de difusión y publicidad, el rol de las municipalidades está condicionado a la necesidad de que con ello se cumplan tareas propiamente municipales, de manera que las entidades edilicias pueden utilizar los diversos medios de comunicación sólo para dar a conocer a la comunidad local los hechos o acciones directamente relacionados con el cumplimiento de los fines propios de las mismas y con su quehacer, que resulte necesario e imprescindible difundir o publicitar.





## 2.- Sobre la existencia de las paletas publicitarias

En relación con la materia, este Organismo de Control realizó las comprobaciones necesarias en terreno y desarrolló otras indagaciones que se estimaron pertinentes, determinándose que efectivamente en la comuna de Linares, se distribuyeron diecinueve paletas publicitarias en distintas plazas interactivas y direcciones de la comuna, a saber:

Ubicación	Cantidad	Medidas	Tipo
Chorrillos con Yervas Buenas	2	3x5 mts	Avisos Publicitarios, gigantografía
San José con Arturo Prat	2	3x5 mts	Avisos Publicitarios, gigantografía
Arturo Prat frente a Bascuñan	2	3x5 mts	Avisos Publicitarios, gigantografía
Presidente Ibáñez con Chorrillos	2	3x5 mts	Avisos Publicitarios, gigantografía
Plaza Emilio Gidi	2	2x3 mts	Letreros con estructura de madera
Plaza Nuevo Amanecer	2	2x3 mts	Letreros con estructura de madera
Plaza Vara Gruesa	1	2x3 mts	Letreros con estructura de madera
Plaza Nemesio Antúnez	1	2x3 mts	Letreros con estructura de madera
Plaza Gimnasio Municipal	1	2x3 mts	Letreros con estructura de madera
Plaza Carlos Camus	2	2x3 mts	Letreros con estructura de madera
Instalaciones del Zoológico	1	2x3 mts	Letreros con estructura de madera
Plaza Valentín Letelier	1	2x3 mts	Letreros con estructura de madera
<b>Total</b>	<b>19</b>		

## 3.- Sobre el financiamiento de la publicidad

En cuanto al origen de los recursos económicos que sufragaron el gasto que importa la publicidad sujeta a indagación, el examen de los registros contables y financieros del municipio, como asimismo otras indagaciones técnicas que se estimaron pertinentes y, las declaraciones prestadas por los funcionarios de la entidad edilicia, permiten determinar que no se aplicaron recursos municipales en la confección e instalación de los afiches publicitarios, como tampoco gastos en arriendo por los espacios privados.

Cabe agregar que según lo manifestado por doña Pamela Vega Alcantar, gerente comercial de Evan Color, los letreros fueron donados y colocados con recursos de su peculio.

Al efecto, la señora Vega Alcantar certificó "haber aportado libre y espontáneamente, la utilización de estructuras publicitarias, y telas PVC de 8 onzas con impresión digital a la Ilustre Municipalidad de Linares, representada por su alcalde Rolando Rentería Möller".





Con todo, es dable señalar que, los recursos financieros y/o en especies, donados por particulares a la entidad edilicia, como en el caso en análisis, se encuentran igualmente sujetos al principio de legalidad, de modo que su aplicación, específicamente en fines de publicidad y difusión, debe cumplir los objetivos que para tal ámbito han sido previstos por el legislador, lo que se analizará en detalle más adelante.

#### 4.- Sobre la recepción, aprobación del concejo y destino de las paletas publicitarias.

En relación con la recepción de los bienes aportados por el particular, el encargado de eventos de la municipalidad de Linares, certificó que los letreros fueron instalados por la empresa Evan Color. Agrega, que no hubo recepción de su parte y que verbalmente el Administrador Municipal, le instruyó verificar el estado de los mismos, con el objeto de retirar los que estuvieran en mal estado. Por último, añade en su escrito que los letreros retirados fueron botados a la basura, desconociendo cuantos quedan buenos y donde están.

Al respecto, es menester indicar que el procedimiento utilizado para la recepción y control de los bienes donados, no se ajusta a la jurisprudencia de este Organismo de Control. Dado que, además, de conformidad con lo expresado por el Secretario Municipal, el Concejo Municipal no aprobó formalmente la recepción de dichos bienes.

Sobre la materia y considerando que las paletas publicitarias fueron entregadas para la municipalidad, se puede colegir, que estos bienes debieron ser recibidos a nombre del municipio y aceptados por el Concejo Municipal, siempre que dicha aceptación no vulnere las normas sobre probidad administrativa y no se afecte la debida imparcialidad con que se debe actuar. (Aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 41.623 de 2002 y 10.492 de 2005)

#### 5.- Sobre los objetivos de la publicidad

De los antecedentes tenidos a la vista, se observa que en las publicidades que se analizan se ha insertado en forma destacada, la fotografía del alcalde, con imágenes de algunas obras que estarían en estudio y otras que se habrían concretado, asimismo, se agrega la imagen de los seis concejales de la comuna, con una de la siguiente leyenda, indistintamente: "Así Progresa Linares... Rolando Rentería M. Alcalde de Linares... y Honorable Concejo Municipal" Como se aprecia en la siguiente fotografía:







Por otra parte, el certificado emitido por la empresaria Pamela Vega, se indica que la publicidad persiguió como objetivo: "...comunicar a la comunidad la gestión del Alcalde y Concejo Municipal...".

Sobre el particular, es dable señalar que la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 19.503, de 2009 y 24.771, de 2011, ha precisado que, en materia de difusión y publicidad, el rol de las municipalidades está condicionado a la necesidad de que con ello se cumplan tareas propiamente municipales, de manera que las entidades edilicias pueden utilizar los diversos medios de comunicación sólo para dar a conocer a la comunidad local los hechos o acciones directamente relacionados con el cumplimiento de los fines propios de las mismas y con su quehacer, que resulte necesario e imprescindible difundir o publicitar, situación que no acontece en la especie.

En lo que concierne a la utilización de la imagen del alcalde en avisos y afiches publicitarios que las municipalidades confeccionen en conformidad con lo señalado, es dable indicar que, acorde con lo sostenido por esta Contraloría General, entre otros, mediante el dictamen N° 54.354, de 2008, es el municipio, como institución, quien presta los servicios que se publicitan en cumplimiento de sus funciones, y no la autoridad edilicia en forma independiente.

### Conclusión

De acuerdo con los antecedentes tenidos a la vista y de conformidad con los aspectos normativos mencionados en el cuerpo del presente informe, es posible advertir que las paletas distribuidas en la comuna de Linares que contenían publicidad con la imagen del alcalde, fueron donados a

AL





la Municipalidad, no existiendo antecedentes del cumplimiento de los trámites legales para su aceptación ni de la adopción de medidas mínimas de control para su debida custodia.

En relación con el uso de la imagen de la autoridad edilicia en dicha publicidad, así como en las entradas para el evento circense antes señalado, es necesario concluir que es el municipio, como institución, quien presta los servicios que se publicitan en cumplimiento de sus funciones, y no la autoridad edilicia en forma independiente, de acuerdo a lo sostenido por la Contraloría General, entre otros, mediante el dictamen N° 54.354, de 2008, por lo que resulta objetable el actuar del servicio a este respecto.

En cuanto al gasto efectuado en las entradas mencionadas, atendida la utilización de la imagen del alcalde, cabe indicar que todo desembolso de fondos públicos debe ajustarse a la normativa que lo rige, por lo que se debe concluir que no ha sido procedente solventar con recursos municipales la impresión de la citada imagen en las entradas al evento municipal.

En consecuencia, corresponde que la autoridad municipal, en lo sucesivo, se abstenga de la práctica señalada, por cuanto su reiteración implica una vulneración a las normas relativas al empleo de recursos del organismo de que se trata en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.

Ahora bien, resulta necesario precisar que no corresponde a esta Entidad Contralora pronunciarse sobre la finalidad electoral de los elementos publicitarios indagados en el presente informe, sino a las autoridades a las que la ley ha entregado competencia especial para ello (aplica criterio contenido en el dictamen N° 26.969, de 2009).

Así, es del caso manifestar que según lo dispone el artículo 35 de la ley N° 18.700, corresponde a Carabineros fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de los artículos 30 y 32 del mismo ordenamiento, procediendo de oficio o a petición de cualquier persona a retirar o suprimir los elementos que contravengan esas normas, dando cuenta de lo actuado al juez de policía local respectivo, a quien compete el conocimiento de las infracciones a esa preceptiva y la aplicación de las correspondientes sanciones.







**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

- 8 -

Transcribese al recurrente, al Alcalde de Linares, al Concejo Municipal Linares, al encargado de Control Interno de dicha municipalidad y al Juez de Policía Local de esa jurisdicción.

*Handwritten initials in blue ink.*

Saluda atentamente a Ud.,

*Handwritten signature in blue ink.*

EDUARDO DIAZ ARAYA  
Jefe Unidad de Control Externo  
Contraloría Regional del Maule