



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
I CONTRALORÍA REGIONAL METROPOLITANA DE SANTIAGO

REFS. N ^{os}	W001958/23
DSM	801.131/23
EPA	801.232/23
JCF	801.244/23
RMR	160.668/23
	160.712/23
	801.644/23
	161.119/23
	161.154/23
	937.044/23

SOBRE DIVERSAS DENUNCIAS FORMULADAS RESPECTO DE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES LLEVADA A CABO POR EL MUNICIPIO DE SANTIAGO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA “CLÍNICA MUNICIPAL”.

SANTIAGO, 13 DE ABRIL DE 2023

I. Antecedentes

1. Denuncias

Se ha dirigido a este Organismo Contralor don Diego Berríos De la Hoz, denunciando que la Municipalidad de Santiago habría adquirido los inmuebles de la denominada “Clínica Sierra Bella”, ubicados en las calles Sierra Bella N° 1181 y Ventura Lavalle N° 431, ambas de la comuna de Santiago, en alrededor de \$8.200.000.000, sin embargo, aproximadamente un mes antes de dicha compra, la sociedad vendedora la habría adquirido por alrededor de \$2.000.000.000, por lo que, a su juicio, se habría pagado un sobreprecio por aquella, adoleciendo la compraventa de lesión enorme. Asimismo, señala que las tasaciones utilizadas serían irregulares; que

**A LA SEÑORITA
ALCALDESA DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO
PRESENTE**

DISTRIBUCIÓN:

- Diego Berríos De la Hoz (dberriosdelahoz@gmail.com).
- Gene Fernández Llerena (geneflllerena@gmail.com).
- Prosecretario Accidental de la Cámara de Diputados (Congreso Nacional, Valparaíso).
- Diputado señor Johannes Kaiser Barents-Von Hogenhagen (johannes.kaiser@congreso.cl).
- Diputada señora María Luisa Cordero Velásquez (marialuisa.cordero@congreso.cl).
- Diputado señor Jorge Alessandri Vergara (jorge.alessandri@congreso.cl).
- Diputada señora Marta Bravo Salinas (marta.bravo@congreso.cl).
- Diputado señor Daniel Lilayu Vivanco (daniel.lilayu@congreso.cl).
- Concejala Rosario Carvajal Araya (concejaliariosariocarvajal@gmail.com).
- Concejal Santiago Mekis Arnolds (smekis@munistgo.cl).
- Concejal Juan Mena Echeverría (jmena@munistgo.cl).
- Verónica Castro Avello (sagitariacastro@gmail.com).
- Adriana Morán Moya (amoranmoya@gmail.com).
- Felipe Sánchez Pérez (Hernando de Magallanes N° 142, Las Condes).
- Dirección de Presupuestos
- Conservador de Bienes Raíces de Santiago.
- Asociación de Tasadores de Chile (contacto@asatch.cl).
- Ministerio Público.
- Consejo de Defensa del Estado.
- Secretario Municipal de Santiago.
- Servicio de Salud Metropolitano Central.
- Comité de Estudio de Presentaciones Parlamentarias, Contraloría General de la República.
- Fiscalía de la Contraloría General de la República.

no se habría entregado toda la información a los concejales, para su aprobación, y que la venta de la propiedad en cuestión habría estado publicada previamente en un portal web por alrededor de \$3.000.000.000.

A su vez, don Gene Fernández Llerena, en relación a los mismos hechos, acompaña diversos artículos publicados en distintos medios de comunicación, denunciando eventuales faltas a la probidad por parte de la referida entidad comunal, en atención al eventual sobreprecio pagado en la compra de los inmuebles de que se trata.

Por su parte, la Diputada señora María Luisa Cordero Velásquez y el Diputado señor Johannes Kaiser Barents-Von Hohenhagen, denuncian que la Municipalidad de Santiago habría desechado la opción de comprar otro inmueble ubicado en esa comuna, por un precio aproximado de \$3.000.000.000, sin embargo, habría optado por los inmuebles cuya adquisición se cuestiona, por los que finalmente se habrían pagado alrededor de \$8.000.000.000, por lo que se habría atentado contra el buen uso y administración de los recursos municipales, vulnerándose el principio de probidad administrativa.

Paralelamente, el Diputado señor Jorge Alessandri Vergara solicita que se determinen las eventuales responsabilidades administrativas derivadas de la compraventa en cuestión; si el concejo municipal contó con todos los antecedentes previos a su adquisición; los motivos por los cuales la entidad comunal no solicitó tasaciones bancarias; si existe perjuicio al patrimonio municipal, y si el municipio realizó negociaciones con otros oferentes de inmuebles para el eventual destino de la "Clínica Municipal".

En tanto, la concejala Rosario Carvajal Araya, en el contexto de la adquisición en estudio, denuncia, en síntesis, que el concejo municipal no habría contado con todos los antecedentes relacionados a la adquisición de los referidos inmuebles, añadiendo que las tasaciones utilizadas por el municipio serían de fechas anteriores a la adquisición previa de los mismos por parte de la sociedad vendedora, por lo que, a su parecer, no se cumpliría con lo dispuesto en el artículo 9° de la ley N° 18.575, ya que en ellas se consignaría un anterior dueño, y, consecuentemente, no habrían considerado la compraventa realizada con anterioridad a la operación que se cuestiona.

Asimismo, agrega que la modificación presupuestaria realizada con el fin de proceder a la adquisición en comento, no se habría ajustado a lo establecido en el artículo 81, inciso final, de la ley N° 18.695, en cuanto a la necesidad de contar con los antecedentes necesarios con 5 días hábiles de anticipación.

Luego, a través de una segunda presentación, la aludida concejala acompaña diversos artículos sobre la adquisición en comento, publicados en distintos medios de comunicación, además de señalar que, con fecha 13 de febrero de 2023, las partes involucradas habrían rectificado la escritura pública de compraventa, lo que significaría un incumplimiento de lo instruido por este Órgano de Control en su

oficio N° E306691, de 2023, en orden a abstenerse de ejecutar actuaciones tendientes a materializar la anotada contratación, en tanto no se adoptara una determinación acerca de la procedencia jurídica de aquella.

Por otro lado, los concejales señores Santiago Mekis Arnolds y Juan Mena Echeverría, y las señoras Verónica Castro Avello y Adriana Morán Moya, denuncian que el precio pagado por la Municipalidad de Santiago para adquirir la mencionada clínica sería muy superior al precio en que ésta habría sido publicada en un portal inmobiliario, como asimismo, al precio pagado por el vendedor de la misma, lo que no se ajustaría a un adecuado uso de los caudales públicos, considerando que el precio sería excesivamente oneroso para la entidad edilicia, por lo que solicita que se establezcan las eventuales responsabilidades administrativas.

Posteriormente, los aludidos concejales señores Mena y Mekis dedujeron una segunda presentación, denunciando que, dado que el pago del precio acordado en la compraventa se habría pactado en tres cuotas, resultaba exigible la autorización previa del Ministerio de Hacienda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la ley N° 20.128, lo que no se habría verificado en la especie.

Igualmente, la Diputada señora Marta Bravo Salinas y el Diputado señor Daniel Lilayu Vivanco, en relación a la diferencia de precios ya expuesta, solicitan que se emita un pronunciamiento respecto a la legalidad de dicha adquisición.

Finalmente, don Felipe Sánchez Pérez, en representación de Inmobiliaria San Valentino SpA, expone que la compraventa anterior a la operación cuestionada sería producto de una negociación que tendría su origen en el año 2019, la que habría concluido con la suscripción de la respectiva promesa de compraventa sobre tres inmuebles que indica -dos de los cuales habrían sido adquiridos por la Municipalidad de Santiago-, el día 2 de febrero de 2022, constituyéndose la sociedad San Valentino SpA el día 22 de ese mes, la que finalmente habría materializado el referido acto de promesa a través de la correspondiente compraventa, precisando que dicha promesa la suscribió como persona natural, mientras se resolvía la estructura societaria; propiedades que en definitiva habrían sido adquiridas el 14 de abril de 2022, siendo inscritas en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago con fecha 16 de diciembre de la misma anualidad.

Por otra parte, en relación a la eventual lesión enorme, expone que el precio pactado se habría fundado en la valorización del establecimiento de salud reflejada en tasaciones de profesionales con experiencia, de manera que sería un error considerar el costo de su adquisición previa.

Culmina, indicando, por una parte, que la instrucción de esta Sede Regional de Control a la Municipalidad de Santiago de inhibirse de realizar actos tendientes a concretar la cuestionada operación, vulneraría su derecho de propiedad, ya que habiéndose vendido el inmueble, los

privaría sobre el dinero a pagar como precio de la misma; y por otra, que habría tomado conocimiento de la interposición de querrelas criminales relacionadas a la compraventa de que se trata, por lo que en virtud de lo previsto en el artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, solicita que este Ente Fiscalizador se abstenga de pronunciarse sobre el asunto materia de las denuncias.

2. Informes

Habiéndose requerido su informe, la Municipalidad de Santiago señala, en síntesis, que debido a la necesidad de reponer el CESFAM Padre Orellana, sumado, por una parte, a que el objetivo del municipio para el año 2023 es entregar atenciones de salud que contribuyan a mejorar el bienestar biopsicosocial de los vecinos de la comuna, y por otra, a la falta de existencia de terrenos que cumplieran con las condiciones adecuadas para edificar un nuevo centro de salud en la comuna de Santiago, se hizo necesario adquirir un inmueble que reuniera las mejores condiciones a objeto de dar cumplimiento a la política de salud de la comuna, adquisición que se realizó por trato directo, dictándose la respectiva resolución en que se justificaría tal modalidad de compra.

En tal contexto, agrega que, con el fin de determinar el precio a pagar, y así sustentar el justo valor comercial de los bienes raíces, se habrían requerido 3 tasaciones comerciales externas, practicadas por profesionales especializados, con el propósito de fijar el valor de mercado vigente.

Asimismo, menciona que en principio se había evaluado la adquisición de otro inmueble, ubicado en Carmen N° 35, luego de obtenerse las respectivas tasaciones y estudio de títulos, no obstante, dicha propiedad habría sido objeto de una dación en pago en favor de un tercero, desconociéndose el interés del nuevo propietario de enajenar el mismo, por lo que se decidió no continuar con su adquisición, luego de lo cual se tomó conocimiento de la venta de los inmuebles donde se encontraba emplazada la "Ex Clínica Sierra Bella", iniciándose las gestiones destinadas a su compra, la que habría sido sometida a discusión en comisiones permanentes de trabajo del concejo municipal, siendo aprobado por el comité técnico administrativo y por el concejo municipal, para lo cual se habrían enviado todos los antecedentes relacionados, según constaría en certificado del Secretario Municipal.

En suma, el informe concluye que el municipio habría realizado el procedimiento administrativo para la adquisición de los inmuebles conforme a procedimientos previamente ejecutados por la entidad comunal, en relación a compras de inmuebles en años anteriores; que el valor se habría determinado en base a tres tasaciones realizadas por profesionales expertos; que no existiría lesión enorme, por fundarse el precio en tasaciones comerciales, y que a los concejales se les habría proveído toda la información pertinente y completa, permitiéndoles adoptar una decisión fundada.

Luego, a través de una nueva presentación, la Municipalidad de Santiago expone las distintas gestiones que

habría realizado con el fin de dar cumplimiento a lo instruido por esta Entidad de Control, en cuanto al deber de abstenerse de ejecutar actuaciones tendientes a materializar la contratación de que se trata, haciendo presente que habrían tomado conocimiento por los medios de comunicación, que el abogado señor Pablo Casanueva habría solicitado la inscripción de una escritura de modificación con el objeto de enmendar las observaciones formuladas por el Conservador de Bienes Raíces en el marco de la solicitud de inscripción de los inmuebles en comento, lo que no habría contado con el consentimiento de esa entidad comunal, agregando que no mantendrían ningún contrato con dicho profesional, no obstante reconocer un mandato especial que le habría otorgado tanto el municipio como la parte vendedora en la cláusula sexta de la escritura de compraventa.

A su vez, a modo comparativo, alude a los costos asociados a la construcción y reposición de Centros de Salud Familiar (CESFAM) de otras comunas de la Región Metropolitana, lo que haría más conveniente la adquisición de la Ex Clínica Sierra Bella, además de señalar, a diferencia de lo informado previamente a este Organismo Fiscalizador, que los inmuebles en cuestión solo serán destinados en una primera etapa a cubrir las necesidades de contingencia/mitigación del CESFAM Padre Orellana, y que posteriormente se proyecta un desarrollo de carácter innovador en el ámbito hospitalario público, consistente en ofrecer su infraestructura y equipamiento al Servicio de Salud Metropolitano Central, para que opere los servicios de atención cerrada, aportando el personal, equipamiento adicional, fármacos e insumos, para lo cual acompaña copia del "Proyecto Santiago Innova Salud".

Por su parte, el Conservador de Bienes Raíces de Santiago ha manifestado, en lo pertinente, que no accedió a practicar la inscripción solicitada de los inmuebles cuestionados, en atención a que en la escritura pública de compraventa se individualiza a la representante de la parte compradora -la municipalidad-, sin indicación de su cédula de identidad, por lo que se rechazó la inscripción de la escritura pública por aparecer visible en el título un vicio o defecto que lo anula absolutamente.

A su vez, indica que formuló otras observaciones, algunas relacionadas a los roles de avalúo fiscal, en uno de los cuales figuraría otro propietario, mientras que en el otro se habrían mencionado dos numeraciones como dirección, en circunstancias que solo tendría una; que se habría señalado que el acto se encontraba exento de IVA, sin quedar clara la condición de no habitualidad del vendedor; que era necesario que se acompañara la personería del representante de la empresa vendedora y el acta de junta de accionistas de la inmobiliaria, en la que constare la aprobación de la enajenación de los inmuebles, y que existiría una diferencia de valores de los inmuebles vendidos en comparación no solo con los avalúos fiscales de los mismos, sino también respecto de los precios pagados en las enajenaciones precedentes, advirtiéndose una posible existencia de vicio de lesión enorme.

Requerida también al efecto, la Dirección de Presupuestos expone, en suma, que no se ha recibido solicitud de la Municipalidad de Santiago con el objeto de obtener la autorización requerida por

el artículo 14 de la ley N° 20.128, sobre la adquisición en análisis, no obstante, precisa que dicha autorización solo resulta procedente cuando los contratos o convenios que se celebren originan obligaciones de pago a futuro, entendiéndose como tales aquellas que comprometen futuros ejercicios presupuestarios.

Por su parte, la Asociación de Tasadores de Chile expresa, en lo que interesa, que las tasaciones cuestionadas no se ajustarían a las normas sobre tasación de bienes NCh3658/1 y NCh3658/2, aludiendo, en términos generales, que aquellas no incluirían varios de los ítems definidos por aquellas, careciendo de explicación respecto de los principios que sustentan el valor, confundiendo los preceptos contenidos en ellas, cuando se adiciona al valor del terreno las construcciones existentes, en circunstancias que éstas ya habrían estado consideradas en parte de los referentes utilizados para el cálculo del valor de suelo, entre otras desviaciones de las mismas.

En tal sentido, agrega que los informes no contarían con ningún respaldo técnico que justifique los valores de costo reposición asignado a las construcciones; que los montos asignados en dichos ítems no concordarían en las descripciones y antigüedad de los mismos, sin especificar la metodología trazable de depreciación, que señalan dichas normas; que los precios de referencia usados para justificar el valor de mercado del suelo corresponderían a montos de oferta sin descuentos por negociación, además de presentar incongruencias en la ubicación y en los valores de bienes usados como referencia, así como en la similitud con el terreno que se pretende cuantificar, y que en uno de los informes sería imposible verificar la veracidad de los datos utilizados.

Concluye el anotado informe, que las tasaciones tienen una apariencia de realidad, describiendo adecuadamente el bien, además de exponer un proceso metodológico que podría estar acorde al requerimiento, mostrando datos necesarios para alcanzar una conclusión, sin embargo, al momento de arribar a tal conclusión, que no es otra que entregar un valor de tasación, la descripción realizada y los datos cuantificables anteriormente señalados no serían tomados en cuenta o serían parcialmente considerados.

3. Oficio N° E306691, de 2023, de este origen.

Es útil recordar que, a través del precitado oficio, la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, en consideración a lo dispuesto en los artículos 9° de la ley N° 10.336 y 32 de la ley N° 19.880, instruyó a la Municipalidad de Santiago abstenerse de ejecutar actuaciones tendientes a materializar la contratación en cuestión, mientras este Organismo de Control no adoptare una determinación acerca de la procedencia jurídica de aquella, pues, de lo contrario, se podría afectar la eficacia de tal determinación y, por ende, el correcto uso de los recursos públicos involucrados.

II. Sobre el eventual deber de abstención invocado por la Inmobiliaria San Valentino SpA

1. Fundamento jurídico

Conforme a lo dispuesto en el artículo 119 de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, la sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal, y, en consecuencia, las actuaciones o resoluciones referidas a ésta, tales como el archivo provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos, sin perjuicio de las demás precisiones que allí se indican.

En efecto, y según se concluyera, entre otros, en los dictámenes N°s. 15.364, de 2011, y 1.161, de 2019, aun cuando se trate de iguales conductas, es posible que las ponderaciones que existan para establecer la existencia de responsabilidad administrativa sean distintas de las que se realicen en el contexto de un juicio penal. Lo anterior, en virtud del principio de independencia de responsabilidades, consagrado en el referido artículo 119.

Por otra parte, el artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, dispone, en lo pertinente, que la Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Ahora bien, según se ha precisado en los dictámenes N°s. 33.273, de 1993, y 50.400, de 2002, de esta Contraloría General, aun cuando este Organismo de Control, conforme al artículo 6°, inciso tercero, debe abstenerse de intervenir en una materia de carácter litigiosa, el citado artículo 119 de la ley N° 18.883, reconoce la independencia de las responsabilidades administrativa, civil y penal.

En consideración a lo anterior, se ha concluido que cuando podría aparecer comprometida la responsabilidad administrativa del alcalde o alcaldesa, este Organismo de Control tiene que emitir el respectivo informe y ponerlo en conocimiento del Concejo Municipal, como lo ordena el artículo 55 de la ley N° 18.695, sin desmedro de adoptar las medidas que procedan para hacer efectivas las responsabilidades civil y penal, según corresponda.

2. Análisis

Así entonces, en lo que respecta al eventual deber de abstención invocado por el representante legal de la sociedad vendedora de los inmuebles en análisis, cumple con puntualizar que esta Entidad de Control ha tomado conocimiento, a través de distintos medios de

comunicación, de la interposición de al menos dos querellas criminales ante el 7° Juzgado de Garantía de Santiago -las que no han sido aportadas dentro de los antecedentes tenidos a la vista-, en virtud de lo cual la Fiscalía Metropolitana Centro Norte estaría llevando a cabo una investigación con el fin de establecer la posible existencia de delitos derivados de la adquisición en cuestión, efectuada por la Municipalidad de Santiago.

Pues bien, cabe manifestar que, aun cuando las aludidas querellas dirían relación con la misma adquisición, lo que es objeto de análisis por parte de esta Organismo de Control se circunscribe a las implicancias administrativas que tienen los hechos vinculados con tal contratación -y, en ningún caso, con sus aspectos ni consecuencias penales-, por lo que, en tales condiciones y en armonía con lo sostenido en la jurisprudencia administrativa precedentemente citada, no se advierte inconveniente para que esta Entidad Fiscalizadora se pronuncie en el ámbito de las facultades que le confieren tanto la Constitución Política de la República, como las leyes N° 10.336 y 18.695, y en virtud del principio de independencia de responsabilidades que consagra la ley N° 18.883.

3. Conclusión

En mérito de lo anterior, al no verificarse los supuestos necesarios para configurar el deber de abstención previsto en el artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, cabe desestimar la alegación formulada en tal sentido por la referida empresa, correspondiendo, por tanto, que este Ente de Control analice y se pronuncie acerca de las situaciones denunciadas ante esta Institución de Fiscalización en relación a la contratación municipal de que se trata, en lo que concierne, por cierto, a sus incidencias en el ámbito administrativo.

III. Sobre la procedencia de implementar una “Clínica Municipal”

1. Fundamento jurídico

Sobre el particular, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 4°, letra b), de la ley N° 18.695; el inciso segundo del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, y el artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración, funciones relacionadas con la salud pública, pudiendo tomar a su cargo, la administración de los servicios de atención primaria de salud (aplica criterio contenido en el dictamen N° E267923, de 2022).

En tanto, el artículo 23, inciso segundo, letra b), de la ley N° 18.695, establece, en lo que interesa, que la administración de los servicios de salud por parte de los municipios comprende la función de administrar los recursos humanos, materiales y financieros de tales servicios (aplica criterio contenido en el dictamen N° E123423, de 2021).

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 17 y 18 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, la red asistencial de cada servicio de salud está conformada, entre otros establecimientos, por los municipales de atención primaria de salud de su respectivo territorio.

En tal sentido, el citado artículo 18 prescribe que la Red Asistencial de cada Servicio de Salud se organizará con un primer nivel de atención primaria, compuesto por establecimientos que ejercerán funciones asistenciales en un determinado territorio con población a cargo, y otros niveles de mayor complejidad que sólo recibirán derivaciones desde el primer nivel de atención, salvo en los casos de urgencia y otros que señalen la ley y los reglamentos.

Por su parte, el artículo 36 del decreto N° 140, de 2005, del Ministerio de Salud -Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud-, establece que los Consultorios Generales tendrán por objeto satisfacer las necesidades de atención ambulatoria del nivel primario, precisando que podrán ser urbanos o rurales según su ubicación, mientras que su artículo 37, inciso primero, previene que las Postas Rurales de Salud son establecimientos de atención ambulatoria, y desarrollan básicamente acciones de fomento y protección, ejecutan actividades curativas de bajo nivel de complejidad y derivan a establecimientos de mayor complejidad las situaciones que no pueden atender por sus propios medios.

De este modo, cabe recordar que las tareas inherentes a la atención primaria están constituidas únicamente por las prestaciones de servicios que involucran labores indispensables para ejecutar la función de salud y que, por tanto, suponen el ejercicio de una potestad pública que la ley le confiere a las municipalidades, para atender las necesidades de atenciones de salud primaria de la comunidad local (aplica criterio contenido en el dictamen N° E123423, de 2021).

En relación con lo anterior, es menester puntualizar que, el artículo 2°, letra a), de la ley N° 19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, define los establecimientos de atención primaria de salud como los consultorios generales urbanos y rurales, las postas rurales y cualquier otra clase de establecimientos de salud administrados por las municipalidades o las instituciones privadas sin fines de lucro que los administren en virtud de convenios celebrados con ellas.

Luego, de acuerdo con lo previsto en la letra b) de la anotada disposición, las entidades administradoras de salud municipal son las personas jurídicas que tengan a su cargo la administración y operación de los establecimientos de atención primaria de salud municipal, sean éstas las municipalidades, o instituciones privadas sin fines de lucro a las que la municipalidad haya entregado la administración de los establecimientos de salud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior.

A su turno, el artículo 56 de la citada ley N° 19.378 dispone que los establecimientos municipales de atención primaria de salud cumplirán las normas técnicas, planes y programas que sobre la materia imparta el Ministerio de Salud.

Enseguida, resulta útil puntualizar que, según se ha precisado, entre otros, en los dictámenes N°s. 20.707, de 1993; 34.883, de 2004, y 17.547, de 2016, si bien los municipios constituyen corporaciones autónomas, tal autonomía de ningún modo es absoluta, sino que se halla sujeta a importantes limitaciones, en la especie, las derivadas del principio de legalidad, según el cual los órganos de la Administración del Estado -dentro de los que se encuentran las entidades edilicias- deben someter su acción a la Constitución Política y a las normas dictadas conforme a ella, teniendo que actuar dentro de su competencia y como lo dispone la ley, sin que puedan atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otras facultades que las que expresamente le han sido conferidas por el ordenamiento jurídico.

2. Análisis

Pues bien, de acuerdo a lo informado por la Municipalidad de Santiago, la justificación de la adquisición en cuestión tendría por objeto, en síntesis, operar como una medida de mitigación del proyecto de reposición -temporal- del CESFAM Padre Orellana; la entrega de atenciones de salud que contribuyan a mejorar el bienestar biopsicosocial de los vecinos y vecinas de la comuna, con énfasis en la prevención y promoción de la salud, y dar cumplimiento a la política de salud de la comuna, con el fin de entregar un servicio de calidad, eficiente, oportuno, equitativo, basado en el modelo de salud familiar y comunitario.

Asimismo, se pudo advertir que la propia Alcaldesa de la Municipalidad de Santiago, doña Iracé Hassler, anunció a la comunidad local, a través de un video, que el concejo municipal aprobó la compra de la ex Clínica Sierra Bella para la inauguración próximamente de la “primera clínica municipal de nuestro país”, llevando la atención primaria de salud “a un siguiente nivel”.

Por otra parte, se ha podido advertir que en el “Proyecto reposición CESFAM Padre Orellana y Clínica Sierra Bella como mitigación”, acompañado por la entidad comunal, se consigna que dichos inmuebles contarían con resoluciones sanitarias que les evitarían gastos de inversión relacionados a su obtención y tramitación, tales como, “Resolución de clínica de atención cerrada”, “Pabellones quirúrgicos de cirugía mayor”, “Hospitalización” y “Central de alimentación (casino)”.

En tal contexto, a modo ilustrativo, entre las resoluciones a las que alude la entidad comunal, acompañadas a su informe, se observa la resolución exenta N° 396, de 2003, del Servicio de Salud Metropolitano Central, que autoriza la ampliación del campo de acción y objetivo

de la “Clínica de Maternidad y Ginecología Sierra Bella”, ampliándola a intervenciones de cirugía y de algunas especialidades individualizadas en su anexo adjunto, tales como cirugías de oftalmología, cirugías de otorrinolaringología, cirugía plástica y reparadora, intervenciones quirúrgicas de tegumentos, cirugía vascular periférica, operaciones sobre el sistema linfático, cirugía abdominal, cirugía proctológica, cirugía urológica y cirugías de ortopedia y traumatología; resolución que fue complementada mediante resolución exenta N° 14585, de 2006, de la Secretaría Regional Ministerial de Salud Metropolitana, a las demás cirugías allí indicadas.

A su vez se ha tenido a la vista la resolución exenta N° 8850, de 2010, de la referida Secretaría Regional Ministerial, que autoriza la modificación de la planta física de la Clínica Sierra Bella para la ampliación del listado de intervenciones quirúrgicas e incorporación de una sala de ecografías, como asimismo, la resolución exenta N° 64019, de 2010, de la misma repartición sectorial, que autoriza nuevas modificaciones de la planta física del aludido establecimiento de salud para la remodelación de pabellones quirúrgicos e instalación de dos nuevos pabellones de cirugía mayor.

A mayor abundamiento, se ha observado la resolución N° 40.979, de 2009, de la misma Secretaría Regional Ministerial, que autoriza a dicho establecimiento de salud a operar como “Central de Alimentación (Hospital)”, lo que concuerda, además, con la resolución N° 1634, de 2011, de la propia Municipalidad de Santiago, que autoriza su funcionamiento como “Central de Alimentación (Hospital)”.

De todo lo anterior, se desprende que dicha entidad comunal pretendería otorgar en tal establecimiento prestaciones de salud que excederían del nivel propio de la atención primaria, pues, de lo contrario, no se entiende por qué la autoridad alcaldicia alude al referido proyecto como la “primera clínica municipal”, añadiendo que se pasará a un siguiente nivel, como asimismo, que se haya puesto énfasis en la supuesta infraestructura con que contaría el respectivo recinto para el desarrollo de atenciones médicas de mayor complejidad.

Por otro lado, la Municipalidad de Santiago, a través de una nueva presentación, ha informado que luego de una primera etapa en que los inmuebles se destinarían a cubrir las necesidades de contingencia y mitigación del CESFAM Padre Orellana, mientras se realizan las obras para su reposición, se proyecta el desarrollo de un proyecto denominado “provisionalmente” como “Santiago Innova Salud”, en el marco del cual pretende, en síntesis, ofrecer -por medio de un convenio de colaboración- su infraestructura y equipamiento al Servicio de Salud Metropolitano Central, para que éste opere los servicios de atención cerrada -de nivel secundario y terciario-, aportando el personal, equipamiento adicional, fármacos e insumos, como asimismo, su “financiamiento”.

No obstante lo anterior, de los antecedentes tenidos a la vista, se advierte que esta iniciativa, a la que el municipio pretendería destinar finalmente los inmuebles en estudio, no habría

sido sometida al conocimiento del concejo municipal, ni tampoco fue invocada como fundamento para justificar su adquisición a través de la modalidad de trato directo -sino únicamente como medida de contingencia o mitigación mientras se llevara a cabo la reposición del CESFAM Padre Orellana-, lo que permite inferir, que, por medio de este proyecto reformulado que recientemente ha informado la entidad edilicia, ésta intentaría proponer una nueva alternativa de futuro uso de los inmuebles para justificar la compra de dichos bienes.

En relación con esto último, cabe recalcar, a su vez, que el aludido proyecto no dependería de la sola gestión municipal, sino que, además, dado que involucraría la gestión del Servicio de Salud Metropolitano Central en la operación de las acciones de salud que se pretenden desarrollar, mediante el aporte de personal, equipamiento y otros, como asimismo, para aportar el financiamiento para su desarrollo, aquello dependería de la anuencia de este último, de manera que dicho destino estaría sujeto a una eventualidad, sin que incluso conste el inicio de diligencias tendientes a recabar el consentimiento del aludido servicio.

3. Conclusión

En atención a lo expuesto, no resulta procedente que, en el ejercicio de las funciones que desarrolla la Municipalidad de Santiago en materia de la salud, a través de un establecimiento asistencial administrado por ella, se otorguen -como habría pretendido y publicitado el municipio en su oportunidad- prestaciones que exceden de aquellas propias de la atención primaria de salud, en un ámbito en que existiría una política pública ministerial, por lo que dicha entidad edilicia deberá adoptar las medidas que resulten pertinentes para que sus actuaciones se ajusten a derecho, sin que corresponda que se destinen recursos municipales en el desarrollo de labores ajenas a las que la ley le autoriza ejecutar.

Con todo, en cuanto a la alternativa que ahora ofrecería la municipalidad a través del programa “Santiago Innova Salud”, cabe señalar que, si bien el Servicio de Salud Metropolitano Central sí podría administrar un establecimiento de salud de una complejidad mayor a la de la atención primaria, atendido que dicha opción conlleva modificar en términos relevantes las condiciones de la propuesta para la cual el concejo municipal aprobó la adquisición de que se trata, sería necesario, en el evento que el municipio perseverare en la implementación de este proyecto reformulado, que tal modificación sea sometida a una nueva aprobación de ese órgano colegiado, como asimismo, resultaría indispensable que aquel ente edilicio realizare las gestiones previas pertinentes con el anotado servicio, a fin de que este último manifieste su voluntad de asumir las obligaciones que para él derivarían de dicha implementación.

Lo anterior, considerando que el referido servicio de salud deberá dar cumplimiento a las exigencias presupuestarias y demás requisitos que resulten aplicables en la materia, en caso de decidir asumir la administración del establecimiento de salud que se pretende operar.

Ahora bien, es necesario destacar que esta nueva modalidad -respecto de la cual el municipio recién ha informado a través del oficio N° 163, de 30 de marzo de 2023, de su director jurídico, complementando su informe inicial-, difiere, en forma sustancial, de la propuesta sometida a la aprobación del concejo municipal, que fue publicitada por la autoridad alcaldía a la comunidad como la “Primera Clínica Municipal” y sobre la cual se informó originalmente a este Ente de Control.

Por consiguiente, para implementar este reformulado proyecto que ahora informa, la Municipalidad de Santiago tendría que adoptar las medidas conducentes a obtener tanto la pertinente aprobación del concejo, como la necesaria aquiescencia del mencionado servicio de salud, por lo que, de perseverar en su implementación, tendrá que dar cuenta de la ejecución de tales medidas a este Ente de Control, dentro del plazo de 15 días hábiles contado desde la recepción de este oficio, y sin perjuicio de lo que se manifestará en el acápite siguiente.

IV. Sobre la adquisición de los inmuebles en cuestión

1. Fundamento jurídico

Sobre el particular, cabe señalar que, entre las atribuciones de las municipalidades, se encuentra la de adquirir inmuebles, la que le corresponde ejercer al alcalde con acuerdo del concejo y para cuyo efecto son aplicables las normas del derecho común, conforme con lo dispuesto en los artículos 5°, letra f), 33 y 65, letra f), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

A su vez, según lo preceptuado en el artículo 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los contratos administrativos -entre los cuales se encuentran aquellos de compraventa de inmuebles, de acuerdo a lo precisado en los dictámenes N°s. 57.215, de 2006, y 75.620, de 2012-, se celebrarán previa propuesta pública, de conformidad con la ley, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a la licitación privada, previa resolución fundada que así lo disponga y al trato directo cuando la naturaleza de la negociación así lo requiera.

De este modo, la regla general de contratación es la licitación pública, sin perjuicio de que existan situaciones determinadas en que corresponda recurrir a la licitación privada o trato directo. En este último caso, debe ser el propio servicio quien califique y adopte la decisión fundada de utilizar esa figura, la que deberá constar en una resolución formal. Dado el carácter excepcional de esta última modalidad, se requiere una demostración efectiva y documentada de los motivos que justifican su procedencia (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 30.099, de 2013; 87.444, de 2015, y 19.883, de 2017).

En tanto, de acuerdo con el criterio contenido en los dictámenes N°s. 33.465, de 2013; 71.683, de 2015, y 19.883, de 2017, para determinar el justo precio de los inmuebles cuya adquisición se apruebe y “con el fin de no afectar la integridad del patrimonio del servicio”, es necesario que la autoridad disponga de información que le permita establecer su valor comercial, para lo cual deberán requerirse dos o más tasaciones practicadas por profesionales especializados en la materia o por entidades financieras.

Además, de conformidad con lo prescrito en los artículos 3°, inciso segundo; 5°, inciso primero, y 52 y 53 de la ley N° 18.575, y 60 y 63, letra d), de la ley N° 18.695, la máxima autoridad comunal se encuentra obligada a resguardar el patrimonio municipal y a respetar el principio de probidad administrativa, que, en lo pertinente, se expresa en la eficiente e idónea administración de los medios públicos, y en la integridad ética y profesional del manejo de los recursos que se gestionan lo que supone un racional uso de los recursos, dando estricto cumplimiento a los principios de eficiencia y economicidad que debe observar la Administración (aplica criterio contenido, entre otros, en los dictámenes N°s. 26.318, de 2010; 32.901, de 2015, y E43828, de 2020).

En tal sentido, corresponde al alcalde, en el ejercicio de sus funciones, velar por el estricto cumplimiento de los preceptos enunciados, dada su calidad de jefe superior del servicio, con el fin de resguardar el patrimonio municipal. De esta forma, dicha autoridad debe observar la debida diligencia y cuidado en la respectiva operación de compra, preocupándose de reunir todos los antecedentes relativos a la adquisición, exponiéndose, en caso contrario, a las responsabilidades pertinentes (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 75.620, de 2012, y 32.901, de 2015).

2. Análisis

2.1. Alternativas de compra ponderadas por el municipio

De acuerdo a lo informado por la Municipalidad de Santiago, debido a la necesidad de reponer el CESFAM Padre Orellana, sumado, por una parte, a que el objetivo del municipio para el año 2023 es entregar atenciones de salud que contribuyan a mejorar el bienestar biopsicosocial de los vecinos de la comuna, y por otra, a la falta de existencia de terrenos que cumplirían con las condiciones adecuadas para edificar un nuevo centro de salud en la comuna de Santiago, se habría hecho necesario adquirir un inmueble que reuniera las mejores condiciones a objeto de dar cumplimiento a la política de salud de la comuna.

Así, según señala, en el mes de abril del año 2022 la Dirección de Salud habría tomado conocimiento de la venta de un inmueble ubicado en calle Carmen N° 35, de la comuna de Santiago, cuyo precio era de aproximadamente 90.000 UF; inmueble que a dicha fecha pertenecía a Inversiones Las Malvas.

Con el fin de determinar el precio comercial del referido inmueble, en el mes de octubre del año 2022 se solicitaron tres tasaciones, las que valoraron el bien raíz en 86.440 UF, 87.500 UF y 87.435, respectivamente, para luego proceder a realizarse el correspondiente estudio de títulos, consignándose en éste que la propiedad se encontraba apta para ser objeto de compraventa por parte de la entidad comunal.

Agrega que, no obstante, con fecha 24 de noviembre de la misma anualidad, Inversiones Las Malvas habría comunicado al municipio que el inmueble había sido objeto de una dación en pago a favor de Inversiones Angostura SpA, por la suma de 50.000 UF, por lo que, al desconocer el interés de la nueva propietaria de enajenar el inmueble, la municipalidad comunicó a la primera de las aludidas sociedades que no resultaba posible continuar con la tramitación legal y administrativa para su adquisición, al haberse transferido la propiedad a un tercero sin ponerlo previamente en conocimiento de aquella.

Luego, de acuerdo a lo expuesto por el municipio, habría tomado conocimiento de la venta de los inmuebles en donde funcionaba la Ex Clínica Sierra Bella, ubicados en las calles Sierra Bella N° 1181 y Ventura Lavalle N° 431, ambas de la comuna de Santiago, procediendo a solicitar tasaciones comerciales a los mismos profesionales que emitieron las tasaciones relativas al inmueble ubicado en Carmen N° 35, de la misma comuna; tasaciones que fueron emitidas en el mes de diciembre de 2022 y arrojaron un valor comercial de 232.843,2 UF, 234.248 UF y 235.600 UF, respectivamente.

En atención a las tasaciones obtenidas, con fecha 26 de diciembre de 2022, la Alcaldesa de la Municipalidad de Santiago presentó una carta oferta a la Inmobiliaria San Valentino SpA por ambos inmuebles, por el monto total de 234.124 UF; oferta que fue aceptada por el representante legal de la anotada sociedad, mediante correo electrónico de fecha 27 de diciembre de 2022.

Asimismo, se ha podido advertir que el concejo municipal, mediante acuerdo N° 38, de 18 de enero de 2022, con el voto favorable de 9 de los 10 concejales y concejalas, acordó facultar a la Alcaldesa de la Municipalidad de Santiago para suscribir el contrato de compraventa de la especie, el que luego fue modificado en acuerdo N° 46, de 20 de enero de 2023, en el sentido de modificar el valor de la UF por el correspondiente al día de la suscripción de la respectiva escritura pública de compraventa, el que contó con el voto favorable de 6 de los 10 concejales y concejalas.

Producto de lo anterior, la Municipalidad de Santiago dictó el decreto alcaldicio exento N° 810, de 20 de enero de 2023, mediante el cual autorizó la adquisición de los inmuebles en comento bajo la modalidad de trato directo, por un monto total de 234.124 UF, equivalentes en pesos al día de la suscripción de la escritura de compraventa (\$8.252.873.341), expresándose los motivos o fundamentos que justificarían

dicha modalidad de compra, ordenando suscribir la misma, la que, en definitiva, fue celebrada en igual fecha de dictación del anotado acto administrativo, sin haberse tenido a la vista el decreto alcaldicio que finalmente aprobó tal contrato.

Dichos fundamentos se encuentran vinculados, principalmente, a la ubicación de los inmuebles, a su infraestructura -la que no precisaría de gran inversión-, a su superficie, a que su adquisición era menos onerosa que la construcción de un nuevo CESFAM, y, en general, a las condiciones de aquellos bienes raíces.

De los antecedentes, se advierte una clara diferencia entre el valor del primer inmueble cotizado -de calle Carmen-, cuyo valor habría ascendido a 90.000 UF, y aquel fijado respecto de los dos bienes raíces de la ex Clínica Sierra Bella, por la suma de 234.124 UF. Es decir, una diferencia de 144.124 UF (equivalente a \$5.080.372.441, si se considera el valor UF de \$35.250,01, correspondiente al día 20 de enero de 2023). Ello, sin perjuicio de las mayores necesidades de acondicionamiento para funcionar como establecimiento de salud que requeriría el primero en relación al segundo.

Vinculado a este punto, cabe señalar que, habiendo la Municipalidad de Santiago realizado previamente las diligencias necesarias para la compra del referido inmueble de calle Carmen N° 35, entre ellas, las respectivas tasaciones -que establecen un precio notoriamente inferior al de los cuestionados inmuebles-, el correspondiente estudio de títulos y las pertinentes modificaciones presupuestarias, determinando su aptitud para ser adquirido, dicho municipio no continuó con tales diligencias, argumentando que aquel había sido objeto de una dación en pago a un tercero, desconociendo su interés de vender el mismo, sin que conste que esa entidad edilicia haya realizado alguna gestión tendiente a conocer si existía o no ese interés.

2.2. Sobre el precio en que la Inmobiliaria San Valentino SpA adquirió los inmuebles

Expuesto lo anterior, y en relación a las adquisiciones previas de los inmuebles de que se trata, es útil puntualizar que mediante escritura pública de fecha 14 de abril de 2022, la referida sociedad inmobiliaria compró el inmueble ubicado en calle Sierra Bella N° 1181, de la comuna de Santiago, a la Sociedad Médica y Maternidad Sierra Bella S.A., por el precio de \$2.080.156.220, más 1.000 UF, equivalentes en pesos al día de su pago, escritura que luego de tres rectificaciones y complementaciones fue finalmente inscrita en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago con fecha 16 de diciembre de 2022.

En tanto, en lo que respecta a la propiedad ubicada en Ventura Lavalle N° 431, fue comprada por la Inmobiliaria San Valentino SpA a la Sociedad Médica y Maternidad Sierra Bella S.A. mediante escritura pública de fecha 4 de julio de 2022, por la suma de \$119.843.780, siendo inscrita en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago con fecha 11 de octubre de 2022.

Ahora bien, según expone el representante legal de Inmobiliaria San Valentino SpA, la adquisición de los inmuebles individualizados por la Inmobiliaria habría tenido su origen en el año 2019, fruto de una negociación con la Sociedad MEDICTEST, la que habría concluido con la suscripción de la respectiva promesa de compraventa de fecha 2 de febrero de 2022, sobre tres inmuebles que indica -dos de los cuales corresponden a los inmuebles antes individualizados-, precisando que dicha promesa la suscribió como persona natural, mientras se resolvía la estructura societaria de la aludida inmobiliaria, la que, en definitiva, se constituyó el día 22 de febrero de 2022, para luego suscribirse por dicha sociedad las respectivas escrituras de compraventa en las fechas ya señaladas.

De este modo, se evidencia una gran diferencia entre el precio pactado por el municipio -234.124 UF, equivalentes a \$8.252.873.341- en relación al precio en que fueron previamente adquiridos los inmuebles por la vendedora -Inmobiliaria San Valentino SpA-, cuyas escrituras de compraventa fueron suscritas con fecha 14 de abril y 4 de julio de 2022, es decir, solo meses antes de la compraventa en análisis, por un monto aproximado de \$2.231.855.110, antecedentes que habrían sido tenidos a la vista por el municipio, según consta en el estudio de títulos efectuado por la propia entidad edilicia, en el que se consignaron dichos precios, así como los respectivos avalúos fiscales.

Además, se han tenido a la vista los certificados de avalúo fiscal de ambas propiedades, vigentes al primer semestre de 2023, la que en el caso de la ubicada en Sierra Bella N° 1181 ascendería a \$1.940.656.236, mientras que en el de aquella ubicada en Ventura Lavalle N° 431 ascendería a \$110.033.293, de manera que las tasaciones comerciales que sirvieron de base a la Municipalidad de Santiago para determinar el presunto justo precio a pagar por ellas, superan en aproximadamente cuatro veces el avalúo fiscal de dichas propiedades, existiendo, por tanto, una diferencia considerable entre ambos valores.

En relación a este punto, cabe indicar que, si bien no se puede desconocer que, en la práctica, los bienes raíces usualmente tienen un avalúo fiscal menor a su valor comercial, no se aportan antecedentes que fundamenten la diferencia existente en la especie, en el sentido de que, en el caso en examen, el valor que se obligaría a pagar el municipio de Santiago corresponde a casi el cuádruple tanto del avalúo fiscal de los inmuebles como del monto fijado -sólo unos meses antes- en la compraventa en cuya virtud los adquirió la vendedora Inmobiliaria San Valentino SpA.

En tal sentido, cabe añadir que el Conservador de Bienes Raíces, al rechazar por primera vez la inscripción de la compraventa en análisis observó, entre otros aspectos, la diferencia de valores de los inmuebles vendidos, comparados no solo con los avalúos fiscales de los mismos, sino también con los precios pagados en las enajenaciones precedentes, advirtiendo sobre una posible existencia de un vicio de lesión enorme, acorde a lo regulado en los artículos 1888 y 1896 del Código Civil.

A mayor abundamiento, se ha podido constatar que, con fecha 9 de abril del año 2021, se habría publicado un aviso de venta de la Ex Clínica Sierra Bella en el sitio www.portalterreno.com, por el precio de 95.000 UF, el cual, según se puede apreciar, también es notoriamente inferior a aquel al propuesto pagar por el municipio.

2.3. Acerca de las tasaciones

Cabe hacer presente que esta Entidad de Control efectuó un análisis de las tasaciones encargadas por el municipio en el marco del proceso para la adquisición de los inmuebles de la ex Clínica Sierra Bella, sobre la base de lo establecido en la Norma Chilena de Tasación NCh 3658/1 “Tasación de bienes, obligaciones y derechos - Parte 1 “Términos, definiciones y disposiciones generales”, promulgada por el Instituto Nacional de Normalización con fecha 23 de marzo de 2021, pudiendo advertirse distintos hallazgos en cuanto a contenidos mínimos de los informes; observaciones generales; valor del terreno; valor de edificaciones, y valor de obras complementarias.

2.3.1. Informe de tasación elaborado por doña María José Sepúlveda S - S2 Arquitectura

Se formulan observaciones generales, siendo las más relevantes, que en el acápite 4.5 las condiciones de subdivisión y edificación no corresponden a las del lote que se tasa, principalmente en lo que respecta al coeficiente de constructibilidad, al sistema de agrupamiento y a la altura máxima de edificación permitida, la que se encuentra condicionada por la altura de los inmuebles de conversación histórica con los cuales colinda; que en el acápite 5.2 se indica que las edificaciones se encuentran en remodelación, sin explicar en qué consisten y como afectan el valor de dichas edificaciones; que en el acápite 5.2.2 se anota que los edificios sin permiso ni recepción final contarían con factibilidad de regularización, sin justificar tal afirmación, y, que en los acápites 6.2 y 6.3, se alude a “vivienda” y “viviendas”, en circunstancias que se trataría de una clínica.

A su vez, respecto al valor del terreno, no se acompañan las publicaciones de los terrenos ofertados o cualquier otro medio para verificar la información contenida en el cuadro del acápite 7, sumado a que las fuentes se citan solo parcialmente y la referencia 1 no se encuentra publicada, así como tampoco se advierte a qué se refiere la columna sobre calidad -inferior, similar o superior-, ni el sentido de incluir tal dato, toda vez que el promedio del valor del terreno no se vio afectado por tal calidad; las referencias 4 y 5 no resultan comparables con el terreno tasado, toda vez que, de acuerdo con las publicaciones atingentes, incluyen edificaciones -un complejo de bodegas arrendadas, locales comerciales arrendados y departamentos- en el precio de venta, sin ser deducido del valor total, además de que el terreno de la referencia 5 tiene normas urbanísticas considerablemente superiores a las del terreno tasado.

A mayor abundamiento, en el mapa del numeral 7 “Análisis de Mercado”, la posición de los terrenos N°s. 1, 2, 4 y 5 no es congruente con las direcciones anotadas en el cuadro del mismo numeral.

Asimismo, no se advierte el motivo por el cual en el numeral 8 “valor tasación comercial” se multiplica la superficie de terreno por 36,1 UF/m², si en el cuadro del numeral 7 el promedio de las referencias es de 35,88 UF/m², así como tampoco se advierte la razón por la cual se omite “el ajuste por negociación”, el que correspondería a -10% del valor promedio, según se indica en el Informe de Tasación N° 457/22.

Enseguida, en cuanto al valor de las edificaciones, en el segundo cuadro del numeral 8 “Valor Tasación Comercial”, no se justifican los valores \$/m² y UF/m² de construcción de los distintos pisos de la edificación, por lo que tampoco es posible verificarlos, y respecto de los porcentajes de depreciación contenidos en dicho cuadro, no se menciona ni se acompaña ninguna tabla o parámetros que permitan verificar los porcentajes considerados, en circunstancias que tal depreciación debería considerarse según parámetros de uso y estado de conservación.

De igual modo, tampoco se advierte el motivo por el cual la depreciación de los pisos 2 y 3 del lote A es superior a las de los pisos subterráneos y 1, pues la antigüedad sería la misma y el texto del informe no da cuenta de diferencias en el estado de conservación y la mantención entre los pisos.

En tanto, en lo atinente al valor de obras complementarias, no se justifican los valores globales contenidos en el respectivo cuadro, ni los porcentajes de depreciación considerados, sin que sea posible verificarlos.

Finalmente, el informe no especifica los principios que sustentan el valor, enfoques, normativa aplicada, criterios y procedimientos utilizados, según el tipo de informe requerido y el objetivo planteado por el requirente; no se acompañan las publicaciones de los terrenos utilizados como referencias, lo que impide verificar los valores de dichos terrenos y el valor del metro cuadrado, sin que la tasación sea trazable y verificable; el valor por metro cuadrado asignado al terreno tasado no coincide con el valor promedio de las referencias, sin indicarse el motivo; contiene referencias no comparables con el terreno tasado, dado que tales publicaciones incluyen edificaciones que también se promocionan en la oferta, cuyo valor no se resta del total; no respalda los valores de construcción utilizados, no siendo posible verificar el costo de reposición edificado; y no menciona ninguna metodología o parámetro que permita verificar los porcentajes de depreciación considerados.

2.3.2. Informe de tasación N° 207-2022, elaborado por don Patricio Gajardo Rocha - PG Arquitectura

Como observaciones generales relevantes, se ha constatado que en el acápite 2.1 “inmueble a tasar”, se omite

señalar que el destino uno de los lotes que conforman el terreno es el de oficina; que en el acápite 3.5 se anota como uso predominante el habitacional y como uso secundario, el mismo; que no se advierte el motivo por el cual en el acápite 4.5 se alude a las resoluciones de funcionamiento de la clínica, si ésta no se vende “en funcionamiento”; que el informe no da cuenta de la materialidad de la edificación ni de las terminaciones, y que en el numeral 4.9, relativo a la antigüedad del inmueble, se omite especificar que parte de las edificaciones no cuentan con permiso de edificación ni recepción final.

En lo tocante al valor del terreno, en el numeral 5 “valoración”, acápite “Análisis de Mercado”, específicamente en el cuadro “Ofertas de terrenos sector comuna de Santiago”, se incluyen 5 ofertas de terrenos sin dirección, por lo que no ha sido posible corroborar el valor que se asocia a la oferta N° 1, así como tampoco se advierte el motivo por el cual en el cuadro del acápite “Valoración” se indica un valor de terreno de 20,00 UF/m², toda vez que el valor promedio resultante en el primer cuadro citado es de 33,07 UF/m², ni se advierte la razón por la cual se omite el “ajuste por negociación”, el que correspondería a -10% del valor promedio, según se indica en el Informe de Tasación N° 457/22.

En cuanto al valor de las edificaciones, en el cuadro del subtítulo “valoración” del numeral 5, se anota un valor de 50 UF/m², para el ítem “edificaciones unidad económica”, y en el primer párrafo de ese subtítulo se indica que “los valores de la edificación fueron definidos en base a los valores UF/m² de lo edificado de los presupuestos de los hospitales concesionados de La Florida, Maipú, Félix Bulnes, hospitales red Maule, Hospitales Red Sur y Buin Paine, debidamente depreciados por antigüedad”, sin haberse acompañado tales presupuestos ni indicarse de qué forma fueron depreciados.

Luego, en lo relativo al valor de obras complementarias, en el cuadro del subtítulo “Valoración” del numeral 5, no se entrega ningún fundamento de “Instalaciones Global” y “Obras Complementarias (global)”, sino solo se señala que “Las instalaciones se definieron porcentualmente”, sin que ello se explicita en los respectivos cálculos. Ello, considerando, además, que el valor de la UF resultante de las “Instalaciones Global” no es coherente con el valor UF/m² que se anota en el mismo cuadro.

De este modo, se advierte que en el informe no se acompañan las publicaciones de los terrenos utilizados como referencias, no siendo posible verificar los valores de dichos terrenos y el valor del metro cuadrado consignado en este, sin que la tasación sea trazable y verificable; el valor por metro cuadrado asignado al terreno no coincide con el valor promedio de las referencias, sin explicarse tal motivo; no se respaldan los valores de construcción utilizados, si ser posible verificar el costo de reposición de lo edificado; y no se menciona ninguna metodología o parámetro que permita verificar los porcentajes de depreciación considerados.

2.3.3. Informe de tasación elaborado por doña Mylena Cárcamo Valencia - EMES

En relación al valor del terreno, cabe señalar que en el acápite “Análisis de mercado y cálculo de valores”, numeral 1 “Muestras de mercado y análisis de valor terreno (A)”, se entregan 4 referencias con las respectivas direcciones web en las que habrían sido encontradas, no obstante, no fue posible encontrar publicación referida a la referencia “2.-San Diego / Eleuterio Ramírez”, y una referencia similar -de la misma ubicación y superficie-, consigna un valor de 30,50 UF/m² y no 45,00 UF/m² como se indica.

A mayor abundamiento, las referencias 1 y 2 no resultan comparables con el terreno tasado, toda vez que, de acuerdo con las publicaciones atingentes, incluyen edificaciones en el precio de venta - 1.243 m² construidos y 2.400 m², respectivamente-, precio que no fue deducido del valor total, sumado a que la referencia N° 1 “Ernesto Riquelme N° 770” se ubica a aproximadamente 5 kilómetros del terreno de la ex clínica.

De igual modo, en el mismo cuadro no se advierte el motivo por el cual la superficie del terreno analizado se multiplica por 43,50 UF, pues el valor promedio de las referencias que se indica es de 43,22 UF, así como tampoco se verifica la razón por la cual se omite el “ajuste por negociación”, el que de acuerdo informe N° 457/22 correspondería al -10% del valor promedio.

En tanto, en lo que concierne a las edificaciones, en el acápite “Análisis de mercado y cálculo de valores”, numeral 2 “Cálculo de valores edificaciones (B) costo de reposición de activo”, se incluye la columna “Valor M. UF/M², sin que se entregue ningún antecedente respecto de su origen, por lo que no resulta posible verificar tales cifras, sin advertirse, a su vez, el motivo por el cual se omite depreciar las edificaciones, según parámetros de uso y estado de conservación.

Por otro lado, en lo que respecta al valor de obras complementarias, en el acápite “Análisis de mercado y cálculo de valores” numeral 3 “Cálculo de obras complementarias (C)”, se incluye la columna “Valor UF”, sin que se entregue ningún antecedente respecto de su origen, por lo que no es posible verificar dichas cifras.

Por último, el informe no especifica los principios que sustentan el valor, enfoques, normativa aplicada, criterios y procedimientos utilizados, según el tipo de informe requerido y el objetivo planteado por el requirente, no se acompañan las publicaciones de los terrenos utilizados como referencias, lo que impide verificar el valor de los terrenos y el valor del metro cuadrado, sin que la tasación sea trazable y verificable; contiene referencias que no resultan comparables con el terreno tasado, dado que incluyen edificaciones que también se promocionan en la oferta, no obstante, el valor de estas no fue restado del valor total; el valor por metro cuadrado asignado al terreno no coincide con el valor promedio de las referencias, sin indicarse tal motivo; no se respaldan los valores de construcción utilizados, no

resultando posible verificar el costo de reposición de lo edificado; y no considera la depreciación de las edificaciones.

Así, de los anotados informes, no es posible verificar el valor de los terrenos utilizados ni el valor del metro cuadrado consignado, sin que este último coincida con el valor de las referencias, así como tampoco es posible verificar el costo de reposición de lo edificado, además de omitirse fundamentar los valores asignados a las obras complementarias, de manera que los resultados de aquellos informes de tasación no son trazables ni verificables.

De esta manera, dadas las inconsistencias y falta de trazabilidad de las tasaciones antedichas, no es posible tener por justificados los valores a que ellas arriban.

Sumado a las inconsistencias y falta de trazabilidad antes aludidas, es menester consignar que los inmuebles de que se trata se ubicarían en la Zona Típica “Barrio Matta Sur” y en la Zona de Conservación Histórica “E7-Av. Matta” -principalmente vinculado al Liceo Industrial de Santiago y a la “Casa Julio Machicao”-, uso de suelo que de acuerdo a la normativa urbanística aplicable estaría condicionado en lo que respecta a subdivisiones y edificaciones, y en especial, su altura de constructibilidad, la que estaría restringida a la de los inmuebles colindantes, lo que limitaría su potencial utilidad o desarrollo.

Ahora bien, y sin perjuicio de las observaciones antes detalladas respecto de las indicadas tasaciones, es pertinente puntualizar que, si bien consta que la Municipalidad de Santiago cumplió, en lo formal, con recabar tales antecedentes, dichas tasaciones sólo constituyen un elemento de juicio más que esa entidad edilicia ha debido tener en consideración en sus actuaciones, dentro de un conjunto amplio de antecedentes, como son los expuestos en los puntos anteriores de este oficio, de modo de cautelar cabalmente el correcto uso de los recursos públicos y la observancia de los principios de eficiencia, eficacia y economicidad.

3. Conclusión

En las circunstancias que concurren en la especie, es decir, habiéndose constatado diferencias no menores entre el precio pagado sólo unos meses antes por la vendedora Inmobiliaria San Valentino SpA y aquel estipulado a pagar por dicha entidad comunal, y atendidas las inconsistencias y falta de trazabilidad advertidas en las tasaciones antes referidas, no es posible tener por fundamentado el gasto de recursos públicos ascendente a \$8.252.873.341, que pretendería efectuar aquel municipio, especialmente, si se consideran los principios de eficiencia, eficacia y economicidad que rigen el actuar de los órganos de la Administración del Estado.

En dicho sentido, se reitera que, si bien los inmuebles habitualmente tienen un avalúo fiscal menor a su valor comercial,

los antecedentes tenidos a la vista no permiten tener por justificado el referido precio que se obligaría a pagar el mencionado municipio, el que, como se dijo, corresponde a casi cuatro veces el avalúo fiscal de los bienes raíces de que se trata, y también a casi el cuádruple del monto fijado -sólo unos meses antes- en la compraventa en cuya virtud los adquirió la vendedora Inmobiliaria San Valentino SpA.

En consecuencia, la Municipalidad de Santiago deberá adoptar todas las medidas que en derecho correspondan para garantizar la correcta administración y resguardo de los recursos municipales, debiendo informar pormenorizadamente al respecto a este Organismo de Control, dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde la notificación del presente oficio.

Remítase una copia de los antecedentes relacionados con el asunto acá analizado a la Fiscalía de la Contraloría General, con el objeto de que se instruya un procedimiento disciplinario destinado a investigar las eventuales responsabilidades administrativas derivadas de los hechos expuestos en los acápite III y IV del presente oficio.

V. Sobre la eventual falta de antecedentes proporcionados al concejo municipal

1. En lo que respecta a la aprobación de la adquisición de los inmuebles de que se trata

1.1. Fundamento jurídico

Sobre el particular, es dable mencionar que el artículo 65, letra f), de la ley N° 18.695, dispone que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo municipal para adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a cuatro años o traspasar a cualquier título, el dominio o mera tenencia de bienes inmuebles municipales o donar bienes muebles.

Enseguida, el mismo artículo, en su letra j), establece, en lo que interesa, que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo municipal para celebrar los convenios y contratos que involucren montos iguales o superiores al equivalente a 500 unidades tributarias mensuales, y que requerirán el acuerdo de la mayoría absoluta del concejo.

En tal contexto, la jurisprudencia de esta Entidad de Control ha manifestado, en general, que las decisiones del concejo, en orden a aceptar o rechazar las proposiciones que le formule el alcalde, deben considerarse teniendo en consideración los antecedentes que la autoridad edilicia debe proporcionarle a ese órgano obligatoriamente y en forma oportuna, para una adecuada e informada toma de decisiones, y que constituye una obligación para los concejales el cabal estudio de las propuestas, pues solo así podrán adoptar determinaciones informadas, en consideración a la trascendencia de lo que se resuelve y la responsabilidad que conlleva su cargo

(aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 15.388, de 2005; 18.875, de 2006, y 78.628, de 2013, entre otros).

1.2. Análisis

De los antecedentes tenidos a la vista, se observa que con fecha 6 de enero de 2023, la Secretaria de Comisiones realizó la citación N° 2 a sesión de Comisiones Permanentes de Trabajo del Concejo Municipal de Santiago, a celebrarse el día 10 de enero del año en curso, fijándose los puntos a desarrollar, la que posteriormente fue ampliada mediante la sobrecitación N° 2, del mismo día 10 de enero, en que se incorporó el punto 8.1, con el único objeto de que se informara sobre el proyecto de compra de los inmuebles ubicados en calle Sierra Bella N° 1181 y Ventura Lavallo N° 431, de la comuna de Santiago, citándose a los respectivos concejales y concejales, así como a los directores correspondientes.

Dicha sobrecitación fue remitida mediante correo electrónico de la aludida Secretaria de Comisiones a los participantes convocados, entre los cuales figuran las respectivas concejales y concejales, correo en el cual se transcribió el enlace https://drive.google.com/drive/folders/18sc58woaqAzbAmWuFsz0_3zzPhYZXnxe?usp=sharing, el que según el municipio habría contenido todos los antecedentes relacionados a la adquisición de que se trata.

En tal contexto, la entidad comunal ha acompañado una certificación de fecha 31 de enero de 2023, del Secretario Municipal, en el que se certifica que mediante la sobrecitación N° 2 antes mencionada se agregó el punto 8.1 a la tabla ordinaria fijada para ese día, solo para efectos de información, el proyecto de compra del referido inmueble, con el propósito de que los concejales pudieran ser informados y tomaran conocimiento de la compra en cuestión para cuyo efecto se habría acompañado el aludido enlace "Drive", el que contendría los archivos que allí se indican, conformado por 7 carpetas, relativas a 1) Estudio de título; 2) Informe de tasaciones comerciales de los inmuebles; 3) Resoluciones; 4) Planos; 5) Antecedentes legales de los propietarios del inmueble; 6) fundamentos de la compra directa, y, 7) Presentación de la adquisición, antecedentes que coinciden con los remitidos por la entidad comunal a esta Órgano Fiscalizador.

Asimismo, según consta en el punto 6.1 del Acta de Sesión Ordinaria del Comité Técnico Administrativo, celebrada el día 12 de enero de 2023, dicho comité aprobó de manera favorable la adquisición mediante la modalidad de trato directo denominado "Proyecto de compra de inmueble ubicado en calle Sierra Bella N° 1181 y Ventura Lavallo N° 431", por un monto de 234.124 UF, cuyo gasto sería imputado en la cuenta 215.29.02.002 "Compra de bien inmueble", de acuerdo al respectivo certificado de disponibilidad presupuestaria, procediendo a remitirse los antecedentes a las unidades correspondientes para los trámites competentes de la Dirección de Administración y Finanzas y el concejo municipal, este último, al tratarse de un contrato superior a las 500 UTM.

Luego, mediante Informe N° 5, de 17 de enero de 2023, la Comisión de Salud manifestó su conformidad con la compra en estudio, y posteriormente, el concejo municipal, mediante acuerdo N° 38, de 18 de enero del presente año, teniendo a la vista el informe de la anotada Comisión, acordó facultar a la alcaldesa de la Municipalidad de Santiago para suscribir el contrato de compraventa de la especie, por el monto de 234.124 UF, considerando su valor al día 15 de dicho mes, equivalente a un total de \$8.248.886.210, el que contó con el voto favorable de 9 de los 10 concejales y concejales.

Enseguida, por acuerdo N° 46, de 20 de enero de 2023 -adoptado en sesión extraordinaria de igual fecha-, el que contó con el voto favorable de 6 de los 10 concejales y concejales, el concejo municipal acordó modificar el citado acuerdo N° 38, de 2023, en el sentido de modificar el valor de la UF por el correspondiente al día de la suscripción de la respectiva escritura pública de compraventa, la que en definitiva se suscribió con fecha 20 de enero de 2023.

De lo expuesto, se desprende, por una parte, que con fecha 10 de enero de 2023 se remitieron a los concejales y concejales integrantes del concejo municipal, los antecedentes relacionados a la compraventa de los inmuebles de la especie, y por otra, que dicho cuerpo colegiado aprobó dicha adquisición, en virtud de la facultad que le confiere el artículo 65, letra f) y letra j), de la ley N° 18.695.

1.3. Conclusión

En consecuencia, al no verificarse la supuesta falta de antecedentes con que habría contado el concejo municipal para efectos de acordar la aprobación de la adquisición de los inmuebles en análisis, en virtud de la facultad prevista en el artículo 65, letra f) y letra j), de la ley N° 18.695, no se advierte reproche que formular en tal sentido, por lo que cabe desestimar la denuncia en lo que a ello respecta.

Lo anterior, es sin perjuicio de que, según lo indicado en el acápite III de este oficio, se deba, en su caso, someter a la autorización del concejo el nuevo proyecto que ha informado el municipio a través del oficio N° 163, de 30 de marzo de 2023, de su director jurídico, atendido que este último difiere sustancialmente del que originalmente fue informado y sometido a la aprobación de ese órgano colegiado.

2. En lo que respecta a la aprobación de la modificación presupuestaria que se señala

2.1. Fundamento jurídico

Al respecto, es dable mencionar que el artículo 81, inciso primero, de la ley N° 18.695, previene que el concejo sólo podrá aprobar presupuestos debidamente financiados, correspondiéndole especialmente al jefe de la unidad encargada del control, o al funcionario que

cumpla esa tarea, la obligación de representar a aquél, mediante un informe, los déficit que advierta en el presupuesto municipal los pasivos contingentes derivados, entre otras causas, de demandas judiciales y las deudas con proveedores, empresas de servicio y entidades públicas, que puedan no ser servidas en el marco del presupuesto anual, para cuyos efectos, el concejo deberá examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, introduciendo las modificaciones correctivas a que hubiere lugar, a proposición del alcalde.

En tanto, su inciso final prescribe que, en todo caso, el concejo resolverá las modificaciones presupuestarias una vez que haya tenido a la vista todos los antecedentes que justifican la modificación propuesta, los cuales deberán ser proporcionados a los concejales con una anticipación de a lo menos 5 días hábiles a la sesión respectiva.

En relación con lo anterior, es dable apreciar que esta disposición obliga al alcalde y a los funcionarios municipales intervinientes en la elaboración de la modificación presupuestaria, a proporcionar al concejo -con la antelación mínima prevista en el inciso final del referido artículo 81- toda la información que justifique su aprobación, de modo tal que el mismo pueda adoptar su decisión de manera razonada, asegurándose de que ella tenga por objeto precaver eventuales déficit en el presupuesto vigente, al tiempo de comprobar que existen antecedentes suficientes para estimar que la proyección original de ingresos y/o gastos, en su caso, ha variado al punto de ser necesaria su rectificación (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 99.323, de 2014, y 102.883, de 2015, entre otros).

A su vez, cabe señalar que, el concejo, al emitir su decisión en relación con el proyecto de presupuesto y de sus modificaciones, cuenta con atribuciones para acordar, dentro del plazo legal, adecuaciones que consistan en la disminución de gastos o en la variación de su distribución, salvo las excepciones legales, sin que ello signifique una alteración sustancial de su contenido. Con todo, ese cuerpo colegiado debe velar porque aquel se encuentre debidamente financiado y que los objetivos que con su formulación se quieren alcanzar sean coincidentes con los previstos en los instrumentos de planificación e inversión (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 11.572, de 2003, y 99.323, de 2014).

Finalmente, los dictámenes N°s. 38.033, de 2008; 75.620, de 2012, y 78.628, de 2013, han precisado que, en dicho contexto, y atendido que la aprobación de modificaciones presupuestarias corresponde a una materia de particular relevancia para los municipios -por la que incluso podría, eventualmente, perseguirse la responsabilidad solidaria del alcalde y el concejo-, no resulta procedente que los concejales renuncien al término previsto al efecto, toda vez que ello podría afectar la adopción de una adecuada decisión por parte de dicho cuerpo colegiado, en un tema especialmente sensible, cuestión que el legislador precisamente ha intentado precaver, a través de la incorporación del inciso final del referido artículo 81.

2.2. Análisis

De los antecedentes tenidos a la vista, se ha podido observar que con fecha 4 de enero de 2023 se presentó al concejo municipal la primera modificación presupuestaria correspondiente al presente año, acompañándose el respectivo formulario que indica que la modificación solicitada correspondía al “reconocimiento diferencia per cápita y adquisición de inmueble y ajuste de gastos”, el que refleja, en lo que interesa, un aumento de M\$8.300.000, por concepto de “Edificios”, asociado al gasto subtítulo 29.02.

A su vez, se consigna, por un lado, que se reconocen mayores ingresos per cápita por M\$914.360 e ingresos por reconocimiento del saldo inicial de caja por M\$3.309.730, equivalente a M\$4.224.090, y por otro, un aumento de gastos de M\$8.300.000 por concepto de adquisición de inmueble y M\$1.632.000 por concepto de otras remuneraciones, equivalente a M\$9.932.000, todo lo cual arrojaba un total de M\$5.707.910, de aumento de gastos; además de individualizarse la ubicación de la respectiva propiedad, información general de la misma y el valor final de tasación.

De la información allí prevista, se desprende que el aludido aumento de gasto sería financiado con la disminución de gasto de los subtítulos 21.01 personal de planta; 21.02 personal a contrata; 21.03 otras remuneraciones; 22.04 materiales de uso o consumo; 22.05 servicios básicos; 22.06 mantención y reparaciones; 22.08 servicios generales; 22.09 arriendos; 22.12 otros gastos de bienes y servicios de consumo; 23.01 prestaciones previsionales; 29.02 edificios; 29.05 maquinaria y equipos, y 31.01 estudios básicos, por el monto que en cada caso se señala, cuyo total ascendería a los M\$5.707.910.

Así entonces, mediante acuerdo N° 2, de 4 de enero de 2023, el que contó con el voto favorable de 9 de los 10 concejales y concejales, se acordó autorizar la aludida modificación presupuestaria N° 1.

Conforme a lo anterior, se colige que el concejo municipal, por la mayoría absoluta de sus miembros, acordó favorablemente la anotada modificación presupuestaria en relación a la compraventa de que se trata, sin constar qué antecedentes se proporcionaron a los mismos, ni cuando les fueron entregados, con el fin de adoptar una adecuada decisión, no obstante lo cual, de la documentación acompañada tampoco se advierte que sus integrantes hayan manifestado falta de antecedentes o su disconformidad con ellos.

De este modo, si bien dicho órgano colegiado no puede renunciar a la antelación mínima con que debe recibir los antecedentes fundantes de la modificación presupuestaria en comento, y la disposición del artículo 81, inciso final, de la ley N° 18.695, lo autoriza a resolver solo una vez que cuente con ella, lo cierto es que no consta que los ediles hayan representado una eventual falta de información para efectos de manifestar su

aprobación, abstención o rechazo, siendo aprobada, en definitiva, por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

Por último, se ha podido observar que mediante acuerdo N° 163, de fecha 18 de mayo de 2022, el concejo municipal aprobó la modificación presupuestaria N° 8 de ese año, entre otras cosas, para la adquisición del inmueble ubicado en Carmen N° 35, de la comuna de Santiago -no adquirido finalmente-, cuyo valor ascendía a M\$3.082.736, para cuyo financiamiento, además del reconocimiento de mayores ingresos por diferencia per cápita, se disminuyeron gastos en los subtítulos 22.04 materiales de uso o consumo; 22.05 servicios básicos; 22.06 mantenciones y reparaciones; 22.07 publicidad y difusión; 22.08 servicios generales; 28.09 arriendos; 22.11 servicios técnicos y profesionales; 25.99 otros reintegros al fisco; 29.04 mobiliario y otros; 29.05 máquinas y equipos, y 31.02 proyectos.

2.3. Conclusión

En atención a lo expuesto, dado que no consta que los concejales y concejales que integran el concejo municipal hayan manifestado alguna falta de información o antecedentes para efectos de adoptar su decisión sobre la modificación presupuestaria de que se trata, aprobación que contó con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, recayendo sobre aquellos el deber de votar de manera razonada, para una adecuada e informada toma de decisiones, no se advierten reproches que formular en torno a tal aspecto.

Sin perjuicio de lo anterior, dado que de los antecedentes relacionados a la modificación presupuestaria se aprecia que, además de los mayores ingresos por diferencia per cápita y del saldo inicial de caja reconocido por el municipio, se destinarían recursos disminuidos de otros subtítulos, relacionados a gastos por distintos conceptos, ascendientes a un total de M\$5.707.910, la Municipalidad de Santiago deberá informar documentadamente, y en forma detallada, dentro del plazo de 15 días hábiles contado desde la notificación del presente oficio, acerca de cómo se materializaría dicha disminución de gastos, en el evento de perseverar en ella, y cómo repercutirá en las funciones de dicha entidad edilicia, con el fin de resguardar el patrimonio municipal y consecuentemente evitar un déficit presupuestario, así como desatender necesidades u obligaciones relacionadas a otras áreas municipales.

Lo anterior, considerando especialmente que en el período presupuestario del año 2022, la Municipalidad de Santiago ya efectuó disminuciones de gastos importantes respecto de varios de los mismos subtítulos, con la finalidad, en esa oportunidad, de adquirir el inmueble ubicado en Carmen N° 35, de esa comuna, operación que finalmente no habría prosperado, lo que, según entiende este Ente de Control, explicaría, en gran parte, el reconocimiento de saldo inicial de caja de M\$3.309.730, consignado en la modificación presupuestaria N° 1 del año en curso.

VI. Sobre la procedencia de solicitar la autorización prevista en el artículo 14 de la ley N° 20.128

1. Fundamento jurídico

Sobre el particular, cabe anotar que el artículo 14 de la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal, establece, en lo que interesa, que los órganos y servicios públicos regidos presupuestariamente por el decreto ley N° 1.263, de 1975, necesitarán autorización previa del Ministerio de Hacienda para comprometerse mediante contratos de arrendamiento de bienes con opción de compra o adquisición a otro título del bien arrendado y para celebrar cualquier tipo de contratos o convenios que originen obligaciones de pago a futuro por la obtención de la propiedad o el uso y goce de ciertos bienes, y de determinados servicios.

En relación a la anotada disposición, el dictamen N° 17.367, de 2009, ha sostenido que aparece indubitadamente que el espíritu del legislador ha sido establecer restricciones al gasto público que implican las operaciones señaladas, que comprometen futuros ejercicios presupuestarios -Mensaje del Presidente de la República N° 259353, de 14 de septiembre de 2005, con que se inició la tramitación del proyecto de ley sobre responsabilidad fiscal-.

2. Análisis

De la ya mencionada escritura pública de compraventa, suscrita entre la Municipalidad de Santiago e Inmobiliaria San Valentino SpA con fecha 20 de enero de 2023, y en particular, de su cláusula tercera, se advierte que el pago del precio a pagar por los referidos inmuebles, ascendiente a un total de 234.124 UF, se pactó en tres cuotas, la primera al momento de la suscripción de dicho acto, equivalente al 30% del precio (\$2.475.862.000); la segunda, a más tardar al día 28 de febrero de 2023, equivalente, al menos, al 15% del precio (\$1.237.931.000), y la tercera, a más tardar al día 15 de marzo de 2023, equivalente a \$4.539.080.338, o el saldo pendiente, en el evento de que la segunda cuota pagada fuere superior al 15%.

De lo anterior, se desprende que, si bien el precio de la compraventa fue pactado en tres cuotas, no se advierte que, con ello, se hayan comprometido futuros ejercicios presupuestarios, toda vez que tales cuotas serían pagadas entre los meses de enero y marzo del año en curso.

3. Conclusión

En consecuencia, dado que la modalidad de pago del precio acordado en la compraventa en análisis no compromete futuros ejercicios presupuestarios, es dable concluir que no resultaba exigible a la Municipalidad de Santiago solicitar la autorización previa del Ministerio de Hacienda, prevista en el artículo 14 de la ley N° 20.128, por lo que cabe desestimar la denuncia en tal sentido.

VII. Sobre el eventual incumplimiento del oficio N° E306691, de 2023, por parte de la Municipalidad de Santiago

1. Fundamento jurídico

Cabe recordar que los pronunciamientos emitidos por esta Entidad de Control son obligatorios para los organismos sometidos a su fiscalización -entre ellos los municipios-, carácter imperativo que encuentra su fundamento en los artículos 6°, 7° y 98 de la Constitución Política de la República; 2° de la ley N° 18.575, y 1°, 5°, 6°, 9°, 16 y 19 de la ley N° 10.336, por lo que su incumplimiento por parte de las autoridades y funcionarios de dichas entidades importa la infracción a sus deberes funcionarios, comprometiendo su responsabilidad administrativa, según, entre otros, los dictámenes N°s. 24.526, de 2018, y 8.243 y E64207, ambos de 2020.

2. Análisis

Al respecto, es necesario señalar que, como se adelantó, luego de recibir diversas presentaciones relacionadas a la compraventa de los inmuebles ubicados en calle Sierra Bella N° 1181 y calle Ventura Lavalle N° 431, ambos de la comuna de Santiago, esta Sede Regional de Control, mediante el oficio N° E306691, de 2023, instruyó a la Municipalidad de Santiago abstenerse de ejecutar actuaciones tendientes a materializar dicha contratación, mientras no se adoptara una determinación acerca de la procedencia jurídica de la misma, toda vez que se había tomado conocimiento que dicha entidad edilicia había estado desarrollando acciones tendientes a ello, lo que podía afectar la eficacia de la determinación que se adoptara al respecto, y consecuentemente, el uso de los recursos públicos involucrados.

No obstante lo anterior, este Órgano Fiscalizador ha tomado conocimiento a través de distintos medios de comunicación, así como por una segunda presentación formulada por la concejala Rosario Carvajal Araya, que con fecha 13 de febrero de 2023, don Pablo Casanueva, en representación convencional de la Inmobiliaria San Valentino SpA y de la Municipalidad de Santiago, habría complementado y rectificado la escritura pública de compraventa suscrita entre las partes con fecha 20 de febrero de 2023, aparentemente, con la finalidad de pactar en la compraventa de que se trata, cuál de las partes se haría cargo del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en el evento de que el Servicio de Impuestos Internos determinare que dicha operación está afecta a dicho tributo, lo que podría, eventualmente, aumentar el valor a pagar por concepto de precio.

Además, esta Entidad de Control ha tomado conocimiento, a través de lo publicado por distintos medios de comunicación, que el Conservador de Bienes Raíces de Santiago habría rechazado por segunda vez la inscripción de la compraventa en análisis, presuntamente, debido a la falta de la documentación pertinente para sanear los vicios detectados previamente en su primer intento de inscripción.

Al respecto, la Municipalidad de Santiago ha indicado que habría tomado conocimiento de las aludidas gestiones por intermedio de los medios de prensa, haciendo presente que el señor Pablo Casanueva habría actuado en representación de la Inmobiliaria San Valentino SpA, sin contar con el consentimiento de la entidad comunal, no obstante reconocer la existencia de un mandato especial conferido a dicho profesional en la cláusula sexta de la respectiva escritura de compraventa.

En tal contexto, según infiere este Órgano Fiscalizador, dichas gestiones habrían tenido lugar en virtud y bajo el amparo del mandato especial que la referida entidad edilicia le confirió al aludido profesional en la escritura de compraventa de fecha 20 de enero de 2023, en particular, en su cláusula sexta, en la cual se estipuló que “La Vendedora y la Compradora confieren poder irrevocable, gratuito y suficiente a los abogados Jean Pierre Chiffelle Soto y Pablo Andrés Casanueva para que, actuando en forma conjunta o separadamente, puedan ejecutar todos los actos y suscribir los instrumentos públicos o privados, escrituras públicas y/o Minutas que fueren necesarias para aclarar, rectificar y/o complementar esta escritura de compraventa, en relación con la individualización de los Inmuebles materia de este instrumento, sus deslindes o cualquier otro requisito que fuere necesario a juicio o criterio de los mandatarios o del Conservador de Bienes Raíces de Santiago, para inscribir adecuadamente el presente contrato (...)”.

De este modo, si bien la Municipalidad de Santiago habría realizado ciertas gestiones con el fin de dar cumplimiento a lo instruido por esta Entidad de Control, según detalla en el oficio N° 163, de 2023, de su director jurídico, lo cierto es que la propia entidad comunal le otorgó un mandato especial a don Pablo Casanueva habilitándolo a realizar aquellas diligencias que contarían lo instruido por este Organismo Fiscalizador, sin constar que aquella entidad edilicia hubiere revocado tal mandato o adoptado alguna otra medida tendiente a dejar sin efecto el mismo.

Así entonces, de los antecedentes aparece que, a pesar de las instrucciones impartidas por esta Sede Regional de Control, en orden a que la Municipalidad de Santiago debía abstenerse de ejecutar actuaciones tendientes a materializar la contratación en cuestión, mientras no se emitiera el respectivo pronunciamiento, dicha entidad edilicia -por sí o a través de mandatario- igualmente habría continuado realizando gestiones en tal sentido, lo que sería constitutivo de un incumplimiento de lo ordenado en el mencionado oficio N° E306691, de 2023, de este origen.

En ese sentido, es menester aclarar que no constituye un pretexto válido que las anotadas gestiones hayan sido efectuadas a través de un tercero ajeno a la institución, ya que en esta última hipótesis, éste habría actuado en representación de la entidad comunal, en virtud del aludido mandato conferido por el propio municipio, sin haberse realizado gestiones para revocarlo o impedir su intervención, por lo que en tales condiciones, se configuraría igualmente un incumplimiento a las instrucciones impartidas por este Órgano de Control, pues es deber del municipio adoptar

todas las medidas respectivas para su cabal cumplimiento, lo que no se verifica en la especie.

Lo anterior, es sin perjuicio, además, de que es objetable que ese municipio haya encargado labores propias de su unidad jurídica a un tercero ajeno a la dotación municipal (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 31.948, de 2015, y 70.961, de 2016, entre otros).

Por otra parte, es del caso acotar que las rectificaciones efectuadas a la escritura de compraventa podrían, eventualmente, según cuales fueren sus términos, hacer exigible el acuerdo del concejo municipal, con arreglo al ya citado artículo 65, letra j), de la ley N° 18.695.

3. Conclusión

Por consiguiente, dado que la Municipalidad de Santiago no habría adoptado las medidas suficientes para el efectivo cumplimiento del citado oficio N° E306691, de 2023, permitiendo con ello la realización -con posterioridad a la emisión de dicho oficio- de diligencias destinadas a la ejecución de la aludida compraventa, este Ente de Control procederá a incluir la materia analizada en este acápite en el procedimiento disciplinario que se ha ordenado instruir en el apartado IV de este oficio, con el fin de que se investiguen las eventuales responsabilidades administrativas derivadas del posible incumplimiento antes señalado.

Remítase una copia del presente oficio al Secretario Municipal de Santiago, con el fin de que informe su contenido al concejo municipal en su próxima sesión.

Saluda atentamente a Ud.,

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	RENE MORALES ROJAS	
Cargo	CONTRALOR REGIONAL	
Fecha firma	13/04/2023	
Código validación	x5w0q8Rku	
URL validación	https://www.contraloria.cl/validardocumentos	