



EDITORIAL
USACH

eficiencia

cuidado

ciudadanía

colaboración

importancia

elementales

integridad

integral

municipalidades

instituciones

funcionamiento

responsabilidad

MANUAL DE TRANSPARENCIA Y PROBIDAD

autoridades

EN EL SECTOR MUNICIPAL

comunidad

falta

comprensión

confianza

corrupción

parte

eficacia

situaciones

estado

mayor

desarrollo

funcionarios

cultura

transparencia

democrático

cargos públicos

hoy



CEFF CENTRO DE
ESTUDIOS
DEL FUTURO
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE



30 años
346 COMUNAS. UN SOLO CHILE

Manual de transparencia y probidad en el sector municipal

Manual de transparencia y probidad en el sector municipal

Centro de Estudios del Futuro USACH y Asociación Chilena de Municipalidades

© Editorial Universidad de Santiago de Chile, 2023

Av. Víctor Jara 3453, Estación Central, Santiago de Chile

Tel.: +56 2 2718 0080

www.editorial.usach.cl

Instagram: @editorialusach

Twitter: @Editorial_Usach

ISSUU: /Editorial-Usach

Mail: editor@usach.cl

© Centro de Estudios del Futuro USACH y Asociación Chilena de Municipalidades

I.S.B.N. edición impresa: 978-956-303-606-0

I.S.B.N. edición digital: 978-956-303-607-7

Director Editorial: Galo Ghigliotto G.

Edición: Catalina Echeverría I. y Consuelo Olguín A.

Diagramación: Andrea Meza V.

Diseño de cubierta: Ana Ramírez P.

Corrección de textos: Luz María Astudillo U.

Ilustraciones: Diego Donoso

Primera edición, abril 2023

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico o mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo de la Editorial.

Impreso en Chile

Manual de transparencia y probidad en el sector municipal



Sobre los autores y las autoras

Manual de transparencia y probidad en el sector municipal fue posible gracias a la colaboración entre el Centro de Estudios del Futuro, de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile (CEF-USACH), y la Dirección Jurídica de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM).

Participaron en su elaboración:

Joseline Sánchez Mora (directora Jurídica AChM), Víctor Caro Castro (director CEF-USACH), Fernando Krauss Ruz (coordinador proyecto, compilador y editor CEF-USACH), Joaquín Ugalde Silva (AChM), Armando Aravena Alegría (AChM), Marcelo Segura Uauy (AChM), Bernardo Navarrete Yáñez (Académico Departamento de Estudios Políticos, USACH), Francia Durán León (CEF-USACH), Bastián Jul Silva (CEF-USACH), Ramiro Leiva Zamorano (diseñador CEF-USACH), Armando Aravena Arellano (bosquejos), Diego Donoso Suazola (ilustrador).

En los capítulos de este libro participaron:

Capítulo 1: Fernando Krauss (CEF-USACH).

Capítulo 2: Francia Durán, Fernando Krauss (CEF-USACH).

Capítulo 3: Francia Durán (CEF-USACH).

Capítulo 4: Bastián Jul, Fernando Krauss (CEF-USACH).

Capítulo 5: Bernardo Navarrete (Académico Departamento de Estudios Políticos, USACH).

Capítulo 6: Armando Aravena (Dirección Jurídica-AChM).

Capítulo 7: Armando Aravena, Marcelo Segura (Dirección Jurídica-AChM).

Capítulo 8: Joaquín Ugalde (Dirección Jurídica-AChM).

Índice

1. Introducción.....	11
1.1. Presentación	11
1.2. ¿Por qué un manual sobre probidad y transparencia en el mundo municipal?	15
1.3. ¿Cómo usar el manual?	16
2. Glosario sobre probidad y transparencia.....	19
3. Ética y probidad en la función pública	25
4. Marco sobre transparencia y probidad en el sector municipal.....	29
4.1. Convenciones internacionales	29
4.2. Alianza para el Gobierno Abierto.....	32
4.3. Normativa e iniciativas dentro del Estado de Chile	33
4.4. Iniciativas específicas hacia las municipalidades.....	43
5. Situación de la probidad y la transparencia municipal en Chile	51
5.1. La percepción ciudadana sobre la transparencia y probidad en Chile: el diagnóstico general	52
5.2. La percepción de los funcionarios municipales sobre la transparencia y probidad en Chile: el diagnóstico de los implementadores de la política	54
5.3. La transparencia y probidad en el debate constitucional chileno	62
6. Conductas contrarias al principio de probidad administrativa....	67
6.1. Uso de información en beneficio propio o de tercero	68
6.2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria	70
6.3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros	73
6.4. Ejecutar actividades en beneficio propio	75
6.5. Aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza	77

6.6.	Intervenir en asuntos en que se tenga interés personal	80
6.7.	Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga	84
6.8.	Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad...	86
6.9.	Efectuar denuncias de irregularidades sin fundamento	89
6.10.	Dictamen de la Contraloría sobre Corporaciones Municipales	90
6.11.	A modo de conclusión	91
7.	Responsabilidades de autoridades y funcionarios municipales ...	95
7.1.	Responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales	95
7.2.	Responsabilidad política de alcaldes y concejales	101
7.3.	Responsabilidad civil y juicio de cuentas	106
7.4.	Jurisprudencia Ley del Lobby (Ley 20.730).....	110
8.	Casos prácticos en el mundo municipal.....	113
8.1.	Municipalidad de Peñalolén.....	113
8.2.	Municipalidad de Purranque	114
8.3.	Municipalidad de Renca: Plan de Acción Comunal de Gobierno Abierto	115
8.4.	La capacitación en la ACHM	116
9.	Bibliografía de referencia y sitios de interés.....	119
9.1.	Referencias bibliográficas	119
9.2.	Legislación y normas.....	120
9.3.	Sitios de interés	121

1. Introducción

1.1. Presentación

Mario Radrigán Rubio

Director Departamento Gestión y Políticas Públicas FAE-USACH



Estamos en una época de cambios acelerados a nivel global que impactan en cada una de las regiones y países del planeta. La revolución tecnológica y de las comunicaciones, los efectos del calentamiento global en el clima; el aumento de la migración; el crecimiento de la desigualdad económica y social; el deterioro de la democracia, entre otros, a lo cual se suma recientemente la crisis sanitaria producto de la pandemia por el COVID-19, y el conflicto entre potencias desatado por la invasión de Rusia a Ucrania.

En ese contexto las instituciones tanto internacionales como nacionales se han visto desafiadas. En todas las latitudes, los sistemas de gobierno y en particular los sistemas democráticos han debido enfrentar crisis políticas que impiden la puesta en marcha de proyectos y estrategias de desarrollo que hagan frente a la profundidad de los cambios que están ocurriendo.

Esta realidad se produce en un momento complejo, dado que los gobiernos nacionales, los parlamentos, instituciones tradicionales como los partidos políticos, sindicatos, y agrupaciones empresariales, por mencionar algunas, han perdido vigor y adhesión en muchas

democracias; todo lo cual dificulta aún más la construcción de proyectos y la conjunción de las energías que se requieren para abordar los desafíos civilizatorios a los cuales nos enfrentamos.

Un elemento importante de esta crisis de la democracia es la falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas; se trata de un fenómeno que es más amplio y profundo que la desconfianza con las élites, y que está cruzando a un conjunto de instituciones que tradicionalmente regularon la convivencia de las sociedades. Parte importante de este fenómeno se explica por el descubrimiento de conductas de privilegio de las dirigencias y élites, que se aprovechan de sus cargos, del poder y responsabilidad que ello conlleva, para hacer usufructo personal y/o corporativo de los mismos.

Este fenómeno que ocurre mayormente en las democracias occidentales con distinto grado de amplitud ha buscado ser enfrentado de distintas maneras y en agendas tanto internacionales como nacionales. Se buscan soluciones que van desde nuevos diseños institucionales que equilibran los poderes del Estado, el término de la opacidad del funcionamiento y decisiones de las instituciones públicas, hasta medidas de mayor control y sanción a quienes vulneren los principios de probidad y transparencia.

En el aprendizaje de los gobiernos, la transparencia y la probidad se ha transformado en un valor de la acción pública; e incluso ello ha trascendido a buena parte del accionar de las empresas y corporaciones en el mundo privado, así como el de las organizaciones sociales y comunitarias de cualquier nivel territorial.

Uno de los aprendizajes que se reconoce en las últimas décadas desde las ciencias sociales, es que el avance en una mayor transparencia y probidad, en particular en el gobierno y la gestión pública, trae aparejado una serie de beneficios para el conjunto de la sociedad; mayor eficiencia en el uso de los recursos, mayor igualdad de oportunidades; más participación y democracia.

La transparencia y la probidad se han transformado en un requisito para la sostenibilidad de las instituciones y organizaciones, sin la cual no es posible construir una confianza y legitimidad que les permita proyectarse.

En ese marco, los gobiernos municipales se ven desafiados, dado que en todas partes del mundo cumplen un rol distintivo en la

generación de bienestar de sus poblaciones. En el caso de Chile, las municipalidades gozan de una relativa mejor valoración que otras instituciones. Sin embargo, los datos indican también un deterioro de su apreciación por problemas ligados a la falta de probidad y al bajo desarrollo en materia de transparencia; a pesar de los avances reconocidos en esta materia en el mundo municipal, los últimos casos vistos corroboran que el desafío de la transparencia y la probidad está latente, y que la brecha es aún significativa.

El manual que se presenta a continuación es un esfuerzo en esa línea estratégica, la del fortalecimiento de las capacidades de las municipalidades en materia de probidad y transparencia. Esperamos a través de ello aportar a una mayor valoración y confianza de la ciudadanía en sus administraciones locales, y contribuir también a una mejor gestión que redunde finalmente en el bienestar del conjunto de la ciudadanía.

Carolina Leitao Álvarez-Salamanca
Alcaldesa Ilustre Municipalidad de Peñalolén
Presidenta Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)



Estimados alcaldes, alcaldesas, concejales, concejales, funcionarios y funcionarias municipales:

Este manual elaborado con la Universidad de Santiago de Chile será, sin duda, un insumo importantísimo para afianzar nuestros vínculos con las comunidades a las cuales nos debemos y que valoran a quienes trabajamos guiándonos con los principios de probidad administrativa y transparencia en el quehacer público.

Vivimos un contexto crucial en la historia de nuestro país, porque tenemos una ciudadanía que está cada vez más pendiente de cómo es nuestra conducta en el ámbito público. En el actual contexto político, la confianza está mediada en gran parte por la capacidad que tenemos de actuar con transparencia y probidad.

Las municipalidades son, sin duda, las instituciones públicas que más controles tienen. Podemos decir, con propiedad, que en los municipios sí se trabaja día a día guiados por las leyes y los principios de probidad. Enumerar los controles a los cuales estamos sometidos, siempre será un sano ejercicio para demostrar que nuestras instituciones funcionan con los mayores estándares.

Nuestros controles comienzan por el concejo municipal, que es el órgano que tiene la función de fiscalizar; por control interno, que es una dependencia que no depende del alcalde y visa los procesos internos; la Contraloría General de la República, que supervisa los procesos administrativos; los tribunales de justicia, que llevan adelante los juicios que se consideran delitos; el Consejo de Defensa del Estado, que vela por el correcto uso de los recursos públicos; los medios de comunicación, que están insistentemente observando a las municipalidades y; finalmente, los vecinos, que rinden cuentas a las acciones de las autoridades locales a través de las herramientas que les entrega la ley y a través de su voto en las elecciones.

Mediante este manual celebramos esta realidad, de ser las entidades estatales más fiscalizadas, porque estamos muy interesados en elevar la calidad de la gestión pública local.

Este esfuerzo que hacemos desde la ACHM y la USACH por publicar este manual, es una muestra más de nuestra voluntad de construir mejores municipios para Chile. Una iniciativa que busca fortalecer las conductas de probidad y transparencia de las municipalidades a lo ancho y largo del país.

La lucha contra la corrupción es un imperativo de nuestras autoridades locales. Las conductas probas finalmente benefician a nuestros vecinos y vecinas dado que así se entregan mejores servicios municipales y se realizan políticas públicas eficaces. Estos desafíos son parte de los grandes objetivos de quienes dirigen las administraciones municipales del país, de norte a sur y de cordillera a costa.

Finalmente, quiero agradecer fielmente al trabajo realizado por los profesionales y académicos de la Universidad de Santiago de Chile, institución académica de prestigio nacional e internacional, que cada año se ha convertido en un socio fundamental del trabajo de la ACHM. Su valioso aporte a la redacción y edición de este manual, junto con el trabajo realizado por los profesionales de la asociación que presido, es coincidente con el esfuerzo que hacen las municipalidades para entregar, día a día, mejores servicios, oportunos y de calidad.

1.2. ¿Por qué un manual sobre probidad y transparencia en el mundo municipal?

Los principios de probidad y transparencia se entienden hoy como cuestiones elementales del funcionamiento de la democracia. El funcionamiento transparente de las instituciones y de las autoridades, así como la actuación proba de sus funcionarios es cuestión que las sociedades democráticas han ido incorporando al sentido de lo público con cada vez mayor fuerza.

Hoy existe una ciudadanía que comprende y valora la probidad y la transparencia, lo que está respaldado además en todo un desarrollo conceptual y normativo del funcionamiento del Estado nacional, y del conjunto de los organismos internacionales que promueven las agendas modernizadoras. También, existe una comprensión cada vez mayor de los riesgos de la corrupción y de la cooptación del Estado por grupos de interés, los que deterioran el sistema democrático, la eficacia y eficiencia del Estado y, en definitiva, el desarrollo y la convivencia social.

A partir de dicho reconocimiento, las municipalidades adquieren una enorme importancia, dado que son el primer y más cercano espacio estatal que se relaciona con la ciudadanía, a través de servicios esenciales tales como la salud, la educación, el aseo y la recolección de la basura, entre otros.

La probidad y la transparencia no son solo necesarias porque la corrupción deteriora la eficacia y eficiencia de las políticas públicas en la escala local, sino porque, además, altera el juego democrático en la elección y conformación de las autoridades municipales. Fenómenos como el clientelismo, la malversación de fondos, el cohecho, entre otros, terminan vulnerando el derecho de las comunidades locales y la ciudadanía en general, e impactan a largo plazo en la sostenibilidad del desarrollo económico y social de los municipios.

Una parte importante de las razones por las que continúan sucediendo el tipo de situaciones antes mencionadas —a pesar de las leyes que se establecen para enfrentar situaciones de corrupción— se relaciona con la falta de una cultura favorable a la probidad y la transparencia. Cultura que en parte se apoya en el desconocimiento y falta

de comprensión por parte de los funcionarios municipales en relación con la importancia y las reglas de estos temas.

El manual que se presenta constituye una herramienta de orientación y ayuda a los funcionarios que deben tomar decisiones político-administrativas en sus municipalidades. Se trata también de un instrumento que, bien empleado, puede contribuir a un aprendizaje consistente en estas materias.

1.3. ¿Cómo usar el manual?

El manual debe tomarse como un documento orientador, elaborado en un contexto determinado del país y su institucionalidad. Por tanto, importa considerarlo como una base de apoyo para la aplicación de la probidad y la transparencia en las municipalidades.

El manual parte con el Glosario, definiendo los conceptos claves que son parte del lenguaje común en este tema. Es decir, aquellos conceptos que son más usados en el actuar de las instituciones en materia de probidad y transparencia. Esta primera parte, aborda también el conjunto de normas y cómo estas enmarcan la acción municipal. Agrupados, estos subtítulos establecen una batería de definiciones que ayudan a entender el resto del manual (capítulos 2, 3 y 4).

Una segunda parte, aborda más bien la situación de la realidad de la probidad y la transparencia en Chile, incluyendo lo que ha sido parte del debate constitucional sobre esta materia. Esta sección —que incluye los capítulos 5, 6, y 7— contribuye a entender los problemas de falta de probidad y transparencia, a través de ejemplos concretos de lo que no se debe hacer y el tipo de situaciones que se deben superar en el actuar de las municipalidades.

Finalmente, el capítulo 8 considera iniciativas y programas del mundo municipal en respuesta a las situaciones de corrupción y de faltas a la probidad y transparencia que han tenido éxito en el mundo municipal (buenas prácticas). En todos los casos aparecen citas con su documentación referida, links a la bibliografía utilizada, y a las instituciones que se refieren al tema.

2. Glosario sobre probidad y transparencia¹

Algunos conceptos y definiciones empleados en las normativas y en los estudios sobre probidad y transparencia se presentan a continuación.

- i. Códigos de conducta o ética: los códigos de conducta y los códigos de ética presentan e ilustran claramente los diversos marcos jurídicos y reglamentarios y son un instrumento útil para orientar la conducta. Los códigos de conducta aclaran las normas previstas y las situaciones prohibidas, mientras que los códigos de ética identifican los principios que guían el comportamiento y la toma de decisiones.
- ii. Conflicto de intereses: cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias.
- iii. Control: en su concepción más amplia está asociado al control democrático y al control social de las acciones de la Administración del Estado mediado por el acceso a la información pública.

¹ Entre otras fuentes se han considerados las definiciones y/o glosarios de las instituciones: Consejo para la Transparencia (CPLT, <https://www.consejotransparencia.cl/glosario/>); Contraloría General de la República (CGR, <http://sistemas.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/glosario-cgr#>).

El funcionamiento de toda organización requiere de mecanismos de control que verifiquen su correcto funcionamiento. En el caso de las municipalidades, es posible destacar dos mecanismos de control esenciales: uno externo, que desarrolla la Contraloría General de la República; y el control interno, que le corresponde a las propias autoridades y jefaturas de cada municipio y a la Unidad de Control. La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado establece que las reparticiones encargadas del control interno en los órganos u organismos de la Administración del Estado tienen la obligación de velar por la observancia de las normas de su Título III, titulado “De la Probiidad Administrativa” (artículo 61, inc. 3º)².

- iv. **Corrupción:** fenómeno complejo de carácter social, cultural, político y económico que afecta a las instituciones públicas por medio de actos delictivos cometido por funcionarios públicos, autoridades públicas abusando de su poder, funciones o influencia, frente a los cuales pueden o no tener participación de particulares. Entre los actos de corrupción más conocidos se encuentran el soborno, cohecho, malversación de fondos públicos, prevaricación, cohecho a funcionarios extranjeros y fraude.
- v. **Delito funcionario:** son todas aquellas conductas ilícitas cometidas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, o aquellas que afectan el patrimonio del Fisco en sentido amplio, y que tienen sanciones penales.
- vi. **Derecho de acceso a la información:** el deber que tienen los organismos públicos de recibir solicitudes de información y entregar esta, salvo que exista un motivo de secreto o reserva.
- vii. **Economía procedimental:** (Artículo 9 de la Ley 19.880). “Principio de economía procedimental. La Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios. Se decidirán en un solo acto todos los trámites

2 Referencia “Manual de Transparencia y Probiidad de la Administración del Estado”.

que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo. Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo establecido al efecto. Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la Administración, por resolución fundada, determine lo contrario”.

- viii. Eficiencia y eficacia: velar por una adecuada e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública. La eficiencia se refiere a lograr resultados iguales con un mínimo de recursos, o mejores resultados considerando iguales medios. Eficacia, por su parte, constituye la capacidad de lograr efectos deseados, es decir, el logro de los objetivos o metas preestablecidas.
- ix. Ética: conjunto de normas morales que rigen la conducta personal en cualquier ámbito de la vida. Es la parte de la filosofía que permite calificar los actos humanos como buenos o malos. La ética tiene elementos que los ciudadanos comparten, sea cual fuere su creencia, aquello que nos hace vivir en armonía; bajo el principio de justicia, libertad, fraternidad, igualdad y solidaridad.
- x. Fiscalización: alude a un conjunto de procedimientos específicos que apuntan al control sobre las acciones de la administración. Los entes que fiscalizan el cumplimiento de la legalidad de los actos, tanto en materia financiera como respecto de los procedimientos que se ejecutan en la Municipalidad son: Contraloría General de la República (CGR), organismo que emite dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control; El alcalde, jefe superior del servicio, y a éste le corresponde además velar por el cumplimiento del principio de probidad administrativa; El Concejo Municipal, como órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, y actúa como cuerpo colegiado; Unidades Municipales, en las cuales cada Director, jefe o encargado de unidad es responsable de fiscalizar a sus funcionarios; Unidad de Control Interno, la

cual vela específicamente por el cumplimiento de la legalidad en todos los ámbitos de acción de las unidades municipales.

Existen otros entes que tienen atribuciones de fiscalización específicas como el Consejo para la Transparencia sobre aplicación de la Ley 20.285; los Ministerios de Educación y Salud respecto de las transferencias de recursos en sus respectivos ámbitos; o las SEREMI de Vivienda y Urbanismo, en lo relativo a la aplicación de la LGUC; la Dirección de Compras Públicas, en cuanto a la gestión de reclamos por causas por la aplicación de la Ley 19.886, ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios³

- xi. Gobierno abierto: el gobierno abierto es uno que se abre al mundo, coinnova con todos, especialmente con los ciudadanos, comparte recursos que antes estaban estrechamente vigilados; aprovecha el poder de la colaboración masiva; rige sus operaciones por el principio de transparencia; y se mueve no como una instancia aislada sino como algo nuevo. Una organización verdaderamente integrada y en red.
- xii. Imparcialidad y objetividad: deber de la administración de actuar con la necesaria neutralidad dentro del Ordenamiento jurídico. Luego, la objetividad orienta el actuar e impone considerar aquellos elementos que puedan afectar los derechos de particulares o ciudadanos de tal modo que sus decisiones estén desprovistas de favoritismos.
- xiii. Integridad pública: se refiere a la alineación consistente con el cumplimiento de los valores, principios y normas éticas comparadas para mantener y dar prioridad a los intereses públicos por encima de los intereses privados en el sector público.
- xiv. Lavado de activos: cualquier forma que oculte o disimule el origen ilícito de determinados bienes, a sabiendas de que provienen, directa o indirectamente, de la perpetración de hechos

3 Referencia “Manual del Concejal 2021”, ACHM.

constitutivos de alguno de los delitos base de lavado, establecidos en la Ley 19.913, o bien que, a sabiendas de dicho origen, oculte o disimule esos bienes.

- xv. Legalidad: ejercer el poder público acorde a la ley vigente y dentro del ámbito de atribución de cada autoridad. Si el Estado observa dicho principio, entonces las actuaciones de sus poderes estarán sometidas a la Constitución y a la ley.
- xvi. Mérito: el ingreso a la Administración, su permanencia en ella y las eventuales promociones de un servidor público dependen de sus capacidades y del correcto desempeño de su cargo o función.
- xvii. Probidad pública: consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preminencia del interés general sobre el particular.
- xviii. Rendición de cuentas: es la obligación que tienen políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público.
- xix. Transparencia activa: el acceso permanente a información a través de los sitios web de los organismos públicos.
- xx. Transparencia en el sector público: es el valor ético que todo funcionario debe aplicar en el ejercicio de sus funciones. Es un atributo que permite tener información clara y precisa sobre una persona o algo, lo cual redundaría en el aumento de las capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación.
- xxi. Transparencia pasiva: es el mecanismo de acceso a información pública, normado por el Título IV de la Ley 20.285, que señala: “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley”.

3. Ética y probidad en la función pública⁴

Cada vez las personas contamos con más acceso a la información, por lo que existe un mayor conocimiento de lo que son los deberes, normas funcionarias y ética administrativa, lo que aumenta nuestra capacidad de fiscalización y del conjunto de la ciudadanía. Al mismo tiempo, los casos de corrupción y la existencia de prácticas poco éticas en la Administración pública han provocado una creciente desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y en los empleados públicos, afectando gravemente su legitimidad (Sovejano, 2014). Todo ello ha generado un creciente interés por el fortalecimiento de la ética en la función pública.

Para que un país se desarrolle, la ética se considera hoy un factor fundamental. Si una organización o gobierno desea ser considerado como justo, es su deber estar compuesto de individuos íntegros, que actúen con ética y hayan sido seleccionados bajo estos estándares, ya que esto logrará que sus miembros actúen con responsabilidad y eficiencia (Naessens, 2010).

Aunque este concepto ya ha sido tratado, discutido y aplicado a muchas disciplinas, no fue hasta 1976 cuando la International Association of Schools and Institutes of Administrations (IASIA) empezó a interesarse por aplicar teorías éticas a la Administración pública

4 Realiza una referencia a la importancia de la ética y la probidad en la función pública, en el contexto de un Estado democrático, y en general en su relevancia para el desarrollo de los países. Hace referencia a la ética, la probidad y la transparencia en las normas de comportamiento de los y las funcionarias públicos en el conjunto de la institucionalidad chilena (en sus distintos niveles y tipos de instituciones) y de los Estados democráticos en general (referencia a convenciones internacionales).

enfaticando su importancia e incorporándolas a sus enseñanzas y directrices. No obstante, según Hejka-Ekins (1988), no es hasta la década de los 90, producto del declive de la confianza en las instituciones públicas, cuando empiezan a surgir códigos cuya finalidad exclusiva es regular la ética y el comportamiento de los empleados públicos.

Otros pensadores reflexionan sobre la necesidad de colaborar entre lo público y privado para crear una ética pública eficiente, ya que la Administración pública no actúa aislada por si sola, sino que se encuentra en un espacio económico, cultural y social, por lo que su nivel ético dependerá también del espacio en que está insertada la institución (Quintana, 2007).

Por todo lo antes dicho, cuando hablamos de ética pública estamos hablando de un concepto abstracto, complejo y subjetivo, pero no menos importante para el funcionamiento de la Administración pública, ya que proporciona un conjunto de principios y conductas que son de aplicación al ámbito público, que los servidores públicos deben respetar y cumplir.

Algunos defienden que para que esto suceda se debe educar, pero no adoctrinar en ética pública a los funcionarios, ya que así mejoran sus capacidades y reconocen cuestiones éticas (Callahan y Bok, 1980). El papel de los funcionarios será de gran importancia para el funcionamiento de un Estado porque son ellos quienes lo hacen funcionar. Esta idea ya fue apuntada por Jordana (1954) cuando decía que, dado que los funcionarios públicos tienen en sus manos el funcionamiento y los recursos de una nación, deben tener una moral y una ética muy desarrolladas.

Bautista (2008) profundiza en que la enseñanza de la ética de quienes ocupan cargos públicos debe plantearse desde antes que se ingrese al servicio público y continuarla después durante su ejercicio, ya que es difícil modificar la conducta de personas que crecen ajenas a principios y valores. Es decir, resulta casi imposible separar la ética pública de la privada, debiendo comenzar en las personas en su ámbito familiar y continuar en las escuelas y posteriormente en la formación profesional; convirtiendo en exigencia que, al seleccionar empleados públicos, sean escogidos no solo por aptitudes profesionales, sino que por su calidad moral, pudiendo ser llamados a rendir cuentas de sus acciones cada vez que se les pida.

En esta línea, resultaría inútil contar con un código de conducta si la persona intrínsecamente no cuenta con una serie de principios éticos subyacentes antes de ingresar al servicio público (Cody y Lynn, 1992).

De esta forma, es importante que el área de personal de las administraciones públicas vele porque los individuos que aspiren a formar parte de estas pasen por un proceso de admisión más exhaustivo. Bautista (2001) propone que la persona que desee ingresar al servicio público apruebe exámenes psicométricos de personalidad, de conocimientos, de capacidad y médicos con el fin de conseguir un perfil idóneo para cada cargo. Este proceso de selección, además de ser un medio para escoger a los candidatos más idóneos en cuanto a su capacidad, formación y experiencia, ayuda a descartar a aquellos que no cumplan los estándares éticos.

Por tanto, la formación en ética es un proceso complejo y duradero cuyos resultados no son inmediatos. Caballero y Sanz (2005) sostienen que las culturas organizativas, y en especial las relacionadas con la administración pública, requieren de tiempo para que cada persona asimile como principios y valores las nuevas formas de trabajar y decidir que implica, en su totalidad, cada evaluación.

No obstante, la inmensa mayoría de los teóricos, filósofos y juristas considera que sí es posible aplicar la ética, a través de los códigos de conducta, tanto en las empresas privadas como en las administraciones públicas (Hood, 1992; Rey, 2011; Lichtenberg, 1996; Villoria, 2007).

La regulación de la ética en el sector público podría considerarse como parte de la ética normativa; es decir, la rama de la ética que se encarga de “guiar el comportamiento del hombre, es un método de carácter científico para analizar tipos de normas, la ética normativa es la búsqueda de los fundamentos de las normas y valoraciones (...) esta búsqueda va asociada a la crítica; es decir, al permanente cuestionamiento de cada fundamentación” (Rey, 2011, págs. 67-68).

En esta misma línea, Lichtenberg (1996) defiende la creación de un código de conducta, puesto que dentro de la administración pública las tentaciones son significativas y en ocasiones los funcionarios han de sacrificar sus propios intereses. Por este motivo, es difícil exigirles una conducta intachable cuando las consecuencias de actuar de forma poco ética son leves.

Por tanto, la ética debe ser un proceso de aprendizaje que comience desde las bases de formación del pensamiento, estando integrado en la educación profesional, siendo considerado en la selección de funcionarios y resguardado con un código de ética, aquellos que no cumplan con estas normas, deberán ser seriamente sancionados.

4. Marco sobre transparencia y probidad en el sector municipal

En este título se desarrollan las principales convenciones internacionales y normas nacionales en materia de probidad y transparencia que enmarcan la acción del Estado y en particular del mundo municipal en Chile.

4.1. Convenciones internacionales

Cada Estado que ha promocionado políticas orientadas al control de la corrupción, ha desarrollado a su vez enfoques y mecanismos distintivos que se adecúan a su cultura administrativa. No obstante, ese esfuerzo no es simétrico entre Estados y, por ello, los organismos internacionales e instituciones especializadas en el área han impulsado recomendaciones y tratados que promocionan políticas públicas para prevenir, controlar y sancionar las inobservancias éticas y los hechos de corrupción.

Existe consenso internacional sobre los efectos nocivos que la corrupción tiene en los Estados, algunos de los cuales se refieren a la limitación al crecimiento económico, el mal diseño de políticas públicas, el debilitamiento de la confianza ciudadana, y por consiguiente, la afectación de la democracia. En ese sentido, se han acordado dos importantes convenciones internacionales que han sido utilizadas como marcos de referencia para la regulación al interior de los países,

la Convención Interamericana contra la Corrupción⁵, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁶.

Para el año 1996, recuperada la democracia en la mayoría de los países de Latinoamérica, la región toma el liderazgo con objeto de hacer frente a los desafíos que la gobernanza democrática presentaba. Entre los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, también se da cuenta de la necesidad de generar conciencia en la población respecto a la gravedad que presenta la corrupción, así como también sobre la necesidad de promover y fortalecer su prevención, detención, sanción y erradicación, por medio de la cooperación entre los estados.

Es así que, motivados por la iniciativa interamericana, se establece la convicción por parte de la Organización de Naciones Unidas de que la corrupción era un obstáculo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así, preocupados por la gravedad del problema y amenazas que la corrupción implica para la seguridad, la ética, la justicia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la afectación significativa que tiene sobre la población más vulnerable, para el año 2004, en la Asamblea General de la ONU se firma la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, siendo la segunda convención internacional más significativa para Chile y los países del continente en materia de fortalecimiento de la probidad, transparencia, integridad pública y control de la corrupción.

Considerando los aspectos más relevantes de ambas convenciones, se señalan las orientaciones en políticas públicas y normativas para organismos públicos en general:

- Cambio en políticas y prácticas en la gestión pública que fomenten la participación ciudadana, transparencia, integridad pública y rendición de cuentas; así como también la evaluación de estos instrumentos.

5 La *Convención Interamericana contra la Corrupción* fue adoptada en Venezuela en marzo de 1996, y entró en vigor un año después, en marzo de 1997. La Ratificación por Chile se produjo en octubre de 1998. Fuente: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

6 La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, es avalada por más de 150 países, y entró en vigor en el año 2005. Chile firmó la convención en 2003, y fue ratificada en 2006. Fuente: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=257958>.

- Órganos de prevención con independencia financiera, que apliquen, supervisen y coordinen la normativa vigente, así como también que difundan las iniciativas de regulación.
- Sistemas de contratación de personal basados en el mérito y la equidad, titulares de cargos públicos formados en probidad y transparencia, financiamiento transparente a campañas y herramientas para prevenir conflictos de interés.
- Implementación de códigos de conducta que promuevan la integridad pública de las y los funcionarios públicos que faciliten la denuncia en caso de inobservancias éticas.
- Contratación pública mediante sistemas transparentes que establezcan procesos de apelación y capacitación para el personal a cargo de las licitaciones.
- Normativa que establezca la entrega de información pública y protección a los datos personales mediante sistemas simplificados de acceso universal y gratuito a la ciudadanía.
- Separación efectiva del Poder Judicial con independencia absoluta, integridad pública de sus miembros y medidas de control para ellos y el Ministerio Público.
- La promoción de un sector privado que mejore sus normas contables, con sanciones civiles, códigos de conducta y transparencia, con una fuerte restricción a la puerta giratoria entre público-privado o viceversa.
- Fomento de la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción por medio de la sensibilización a la opinión pública. Lo que garantiza el acceso eficaz a la información, promueve, en la educación pública, un correcto comportamiento cívico y, por último, asegura la protección a los denunciantes por hechos que afecten a la probidad.

- Reglamentación para evitar el lavado y blanqueo de dinero en las instituciones financieras y bancarias.
- Tipificación de delitos funcionarios y delitos privados como lavado de activos, soborno, cohecho, malversación de recursos públicos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, malversación de recursos privados, encubrimiento, obstrucción a la justicia, responsabilidad de personas jurídicas, entre otros.

4.2. Alianza para el Gobierno Abierto⁷

Los cambios de la sociedad chilena en el siglo XXI han significado nuevos desafíos para gobernar, requiriéndose una interacción más intensa y permanente con la ciudadanía para atender sus demandas. En ello la participación ciudadana, la confianza en las instituciones y la legitimidad del sistema político juegan un rol clave para nuestra democracia.

En esta búsqueda, el año 2011 Chile adscribe a la Organización internacional Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), iniciativa multilateral voluntaria de líderes gubernamentales y sociedad civil, que se unen en la búsqueda de promover una gobernanza transparente. A la fecha 78 países han adscrito a la implementación de reformas nacionales que promuevan la rendición de cuenta, transparencia, participación ciudadana y tecnologías e innovación, por medio de la cocreación de planes de acción nacionales que lleven a la gestión pública más allá de las prácticas establecidas en la normativa interna de cada país, por medio de compromisos entre instituciones y sociedad civil, que impulsen la existencia de un gobierno abierto.

En Chile, el quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2020–2022⁸ se envió de manera oficial el día 27 de febrero de 2021, y tuvo una óptima implementación de los cuatro planes anteriores. Sin embargo, nuevamente este esfuerzo se focaliza en la administración central del Estado y tiene una deficiente perspectiva subnacional.

7 Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). Fuente: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/>

8 <https://www.opengovpartnership.org/es/members/chile/>

La consecuente promoción de los valores y principios que representa esta organización, ha contribuido a ser una plataforma para ayudar a los países en la implementación efectiva de los Objetivo de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS, 2030), en particular respecto del Objetivo 16 Paz, Justicia e Instituciones sólidas en la búsqueda de reducir la corrupción, crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuenta a la ciudadanía, garantizar en todos los niveles que la toma de decisión sea inclusiva y participativa, y por último que garantice el acceso público a la información con respeto de los datos personales.

4.3. Normativa e iniciativas dentro del Estado de Chile

Desde el retorno a la democracia, los distintos gobiernos han desarrollado iniciativas legislativas en materia de probidad y transparencia, que han derivado en un cuerpo normativo crecientemente más amplio y detallado. Dentro de las iniciativas legislativas más significativas, que cautelan y promueven el comportamiento integro al interior de la administración del Estado podemos encontrar:

4.3.1. Bases constitucionales de la probidad y la transparencia

La actual Constitución Política de la República de Chile, establece en su artículo 8, la relevancia del principio de probidad en las actuaciones de los funcionarios públicos.

Artículo 8: El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de *quórum* único calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública.

Dicha ley determinará los casos y las condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes.

4.3.2. Ley 18.575 sobre la Orgánica Constitucional de Bases Generales del Estado

Los conceptos de probidad y transparencia son abordados en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales del Estado diversos artículos, a partir del enunciado del artículo 3, de los principios de la administración del Estado.

Artículo 3: (...) La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes.

Los principios de probidad y transparencia son abordados además en el artículo 11 bis, respecto del comportamiento de los funcionarios y funcionarias. Y en particular la probidad es tratada en el “Título III de la Probidad Administrativa”.

Artículo 54: Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a

contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa.

El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4 de este Título, en su caso.

Para mayor abundamiento, el artículo 66 establece un conjunto de ocho situaciones que contravienen “especialmente” el principio de la probidad administrativa, para el caso de cualquier funcionario del Estado.

4.3.3. Ley 19.880, sobre las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado

Los conceptos de probidad y transparencia son abordados en distintas definiciones de los artículos de esta ley que establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. Principalmente:

Artículo 3°. Concepto de Acto administrativo. Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.

(...) Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.

Artículo 4: Principios del procedimiento. El procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad,

imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad.

Artículo 11: Principio de imparcialidad. La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte. Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos.

Artículo 16: Principio de Transparencia y de Publicidad. El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él. En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y en otras disposiciones legales aprobadas con *quórum* calificado, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación.

4.3.4. Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública

Esta iniciativa legal que entra en vigor el año 2009, reconoce el Derecho de Acceso a la Información Pública y tiene como objetivo central que todas las personas puedan acceder a la información de la administración del Estado. Es decir, toda información que dé cuenta de los actos, resoluciones, así como también los fundamentos de las decisiones, y procedimientos que se utilicen al interior de una institución pública.

La obligación legal de transparentar la información abarca al Gobierno Central, Congreso Nacional, organismos autónomos, municipalidades, entre otros. Se establece que todos tienen las mismas obligaciones de transparencia, diferenciándose por quien actúa como

entidad fiscalizadora, sólo ejercen el control si llegara algún recurso...y no procede de parte de todos los órganos del Estado.

La entrega de información se realiza mediante dos instrumentos, Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información. El primero es el acceso permanente de información a través de los sitios web de cada organismo público, mientras que el segundo se acciona mediante la respuesta de solicitudes de información que ingresan a la institución.

4.3.5. Ley 19.886 sobre las Compras Públicas

La Ley de Compras Públicas que entró en plena vigencia en octubre del 2004, como la primera norma de esta naturaleza, se perfecciona por la Ley 19.862 sobre transferencias, la Ley 19.884 de gasto electoral y la Ley 19.885 de donaciones con fines públicos. En su conjunto, buscan modernizar el Estado, elevar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la gestión pública.

El objetivo fundamental es uniformar los procedimientos administrativos de contratación de suministro de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública, tendiente a imprimir mayores grados de transparencia en el manejo del patrimonio del Estado, mediante la definición de procesos por tipo de compra y obligando a las instituciones a dar apertura a los proveedores existentes en el mercado chileno y del exterior.

Con esta ley se creó la institucionalidad necesaria para velar por la transparencia y la eficiencia en las compras, preservar la igualdad de competencia y considerar el debido proceso, teniendo como organismo fiscalizador exclusivo la Dirección de Compras y Contratación Pública.

4.3.6. Ley 20.730 sobre el Lobby

Toda democracia supone un necesario flujo de ideas que posibiliten el diálogo entre tomadores de decisiones y ciudadanía, el dilema se presenta en la influencia asimétrica de poder que pueden tener algunos

grupos de presión por sobre otros al momento de la toma de decisión. Con objeto de transparentar las influencias y regular su actuar para el año 2014 se pública en el diario oficial la Ley del Lobby.

La presente norma tiene por objetivo central regular la publicidad en la influencia de lobby con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los organismos del Estado, como así también transparentar los donativos y viajes que realizan las autoridades obligadas por ley, que para efecto de las municipalidades son: alcaldes/as, jefes/as de gabinete, concejales, secretario/a municipal, director/a de obras municipales y comisiones evaluadoras de compras que se constituyan, sin perjuicio que el alcalde pueda determinar más sujetos obligados mediante una resolución fundada.

La legislación por primera vez nos dota de un concepto de “Lobby”, definiéndolo como aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la ley respecto de los actos y decisiones reguladas en la misma.

Esta actividad debe diferenciarse de lo que es la “gestión de interés particular”, que es aquella gestión o actividad NO REMUNERADA ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la ley respecto de los actos y decisiones reguladas en la misma.

La legislación identifica sujetos activos y pasivos de esta actividad. De este modo, sujetos activos son quienes realizan gestiones de lobby o gestión de interés particular ante los sujetos pasivos establecidos en la ley. En cambio, sujetos pasivos para esta ley serán las autoridades y funcionarios frente a los cuales se realiza lobby o gestión de interés particular, los cuales deben cumplir deberes de registro y transparencia que establece la ley.

Las actividades reguladas por esta legislación y que se busca cauterizar son aquellas destinadas a obtener que se adopten, o que no se adopten determinadas decisiones o gestiones, referidas fundamentalmente a nivel municipal, a las siguientes:

- a) Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos.
- b) Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento.
- c) Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por la autoridad.

Fuera de estos, no existe obligación de registrar la reunión como Lobby o como Gestión de intereses particulares.

Para efectos de fiscalización es la Contraloría General de la República la que actúa sobre los organismos del Gobierno Central, municipalidades y organismos autónomos, por medio de la visita aleatoria a cada institución o investigaciones por oficio ciudadano.

4.3.7. Ley 20.880 sobre la Probiidad Pública

El principio de probidad pública involucra un desempeño honesto y leal del cargo, donde siempre prime el interés general sobre el interés particular. Para dar garantía de este principio para el año 2016, posterior y promovido por la Comisión Engel, se da cuerpo a una nueva legislación llamada Ley 20.880 de Probiidad Pública.

Esta política que tiene tres objetivos principales: regular la probidad en el ejercicio de la función pública, prevenir los conflictos de intereses y evitar el enriquecimiento ilícito, funciona mediante tres instrumentos:

- Declaración de Patrimonio e Intereses (DIP) por las autoridades obligadas, al asumir y concluir sus funciones, y en marzo de cada año.
- Mandato especial de administración de cartera de valores o venta del exceso para aquellas autoridades que superen las 25.000 UF en activos financieros.

- Enajenación forzosa de empresas que presten servicios al Estado, radiodifusoras televisivas o radiales, y/o aquello que este sujeto a las competencias de fiscalización.

En particular en la administración municipal, sólo es obligatoria para alcaldes el mandato especial de administración de cartera de valores. Mientras que para concejales, alcaldes y todos quienes estén sobre el tercer nivel jerárquico u homologable en remuneración, deben hacer de forma obligatoria la Declaración de Patrimonio e Intereses.

La fiscalización está a cargo de la Controlaría General de la República (CGR), quien solicita información a la Comisión de Mercado Financiero, Servicio de Impuestos Internos, Conservador de Bienes Raíces, Registro Civil, entre otros organismos públicos, para efecto de comprobar la veracidad de la información reportada por las y los funcionarios públicos.

4.3.8. Ley 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral

Regula el financiamiento, los límites, el control y las medidas de publicidad de los gastos electorales que realicen los partidos políticos y candidatos, como consecuencia de los actos eleccionarios contemplados en la Ley 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios, en la Ley 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, y en la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, se regirán por las disposiciones de la presente ley. Esta norma se aplica a las municipalidades como órganos de la Administración del Estado.

Respecto de la transparencia, el párrafo 3 sobre la transparencia del financiamiento, desarrolla en los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 los distintos aspectos sobre la publicidad y transparencia de los aportes y los gastos en materia electoral. Específicamente tratan sobre la publicidad de los aportes, sobre la publicidad de la identidad de los aportantes, sobre los aportes recibidos por los partidos políticos, sobre los ingresos de los institutos de formación política de los partidos, y sobre las donaciones a la campaña.

Con relación a la probidad se señala:

Artículo 28: Los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones. Del mismo modo, se prohíbe a los funcionarios públicos utilizar bases de datos o cualquier medio a que tengan acceso en virtud de su cargo para fines políticos electorales. Los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores, jefes superiores de servicio, jefes de división, jefes de departamento, directores regionales de servicios nacionales, alcaldes o directores de departamentos municipales no podrán, con ocasión del ejercicio de su cargo, ordenar ni incentivar a los funcionarios bajo su dependencia a promover, por medio de aportes o de cualquier modo, a candidatos o campañas electorales. Las contravenciones a este artículo se considerarán una infracción grave al principio de probidad.

4.3.9. Ley 19.862 que Establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos

Esta ley establece la obligatoriedad de las instituciones del Estado que realizan transferencias de fondos públicos —como los municipios— a que lleven un registro de las organizaciones, personas jurídicas o naturales, receptoras de dichos fondos públicos. Lo anterior incluye a los organismos que autorizan donaciones —respecto de los donadores y receptores con personalidad jurídica o natural—, así como a aquellas con derecho a crédito fiscal.

4.3.10. Unidad de Análisis Financiero

Tipificados los delitos funcionarios que puedan incurrir al interior de la administración del Estado, y motivados por la necesaria prevención y detección de la existencia de este tipo de vulneraciones a la probidad administrativa, para el año 2003 se crea la Ley 19.913 que da existencia a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la que busca prevenir e

impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la comisión de delitos de lavado de activos, proveniente de delitos precedentes como los de tipo funcionarios.

Para el funcionamiento de la norma, la ley obliga al Gobierno Central, municipalidades, Fuerzas Armadas, organismos autónomos, bancos, casinos de juego, corredores de bolsas, hipódromos, entre otros, a reportar operaciones sospechosas que se produzcan al interior de sus dependencias, con el objeto de analizar mediante inteligencia financiera la posibilidad de delitos precedentes que quieran ser limpiados para ingresarlos al mercado chileno.

Para ello toda institución obligada debe nombrar a un oficial de cumplimiento que dé cuenta a la UAF sobre situaciones que vulnere el uso o costumbre cotidiana del comportamiento de operaciones, actos o transacciones en su institución, incluyendo a los municipios, accionando de esa forma un reporte que, de existir indicios de lavado de activos, la UAF acciona con el Ministerio Público una investigación penal confidencial que acredite elementos que constituyan delito.

4.3.11. Sistemas de integridad pública

Entregado los resultados por parte de la Comisión Engel, el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet accionó una batería de políticas orientadas a fortalecer la integridad pública. Dentro de estas, se encuentra la implementación de sistemas de integridad en cada institución pública para fortalecer una cultura ética entre funcionarios y funcionarias del servicio.

Los sistemas de integridad pública son un conjunto de prácticas proactivas que deben contemplar códigos de conducta, capacitaciones continuas, y espacios de consulta para que los instrumentos de denuncia y fortalecimiento de una cultura ética sean de carácter participativo y vinculen a las y los funcionarios del servicio. Para ello, la Convención contra la corrupción de las Naciones Unidas en Chile (UNCAC), liderada por la Contraloría General de la República para el año 2016, desarrolló un procedimiento de elaboración de códigos de conducta o ética para los servicios del gobierno central.

SUBDERE, CGR, Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), firmaron en 2019, y ratificaron en 2021, un convenio de colaboración con el objeto de capacitar y colaborar en la existencia de códigos de ética en las municipalidades, siendo 14 las municipalidades que a la fecha cuentan con este instrumento de promoción ética, estableciendo como horizonte objetivo que al año 2024 el 100% de dichas corporaciones cuenten con ello.

4.4. Normativas específicas hacia las municipalidades

4.4.1. Ley 18.695 sobre Orgánica Constitucional de Municipalidades

Con relación a la probidad específicamente planteada en la ley:

Párrafo 6: Personal

Artículo 40: El Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales regulará la carrera funcionaria y considerará especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones, en conformidad con las bases que se establecen en los artículos siguientes.

Para los efectos anteriores, se entenderá que son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integren la planta de personal de las municipalidades y los personales a contrata que se consideren en la dotación de las mismas, fijadas anualmente en el presupuesto municipal. No obstante, al alcalde sólo le serán aplicables las normas relativas a los deberes y derechos y la responsabilidad administrativa. Asimismo, al alcalde y a los concejales les serán aplicables las normas sobre probidad administrativa establecidas en la Ley 18.575.

Artículo 42: El personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función municipal y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado. Le serán aplicables las normas sobre probidad administrativa establecidas por el título III de la Ley 18.575, para el personal de la Administración Pública.

La carrera funcionaria se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios de planta, para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales. Las promociones podrán efectuarse, según lo disponga el estatuto, mediante ascenso en el respectivo escalafón o, excepcionalmente, por concurso, aplicándose en este último caso las reglas previstas en el artículo anterior.

Artículo 51 bis: El plazo para hacer efectiva la responsabilidad de los alcaldes y concejales, por acciones u omisiones que afecten la probidad administrativa o que impliquen un notable abandono de deberes, se contará desde la fecha de la correspondiente acción u omisión. Con todo, podrá incoarse dicho procedimiento, dentro de los seis meses posteriores al término de su período edilicio, en contra del alcalde o concejal que ya hubiere cesado en su cargo, para el solo efecto de aplicar la causal de inhabilidad dispuesta en el inciso octavo del artículo 60 y en el inciso segundo del artículo 77.

Artículo 58: El alcalde asumirá sus funciones de acuerdo a lo previsto en el artículo 83. El alcalde que sea reelegido será responsable por las acciones y omisiones imputables del período alcaldicio inmediatamente precedente, que afecten la probidad administrativa o impliquen un notable abandono de deberes, sin perjuicio de que se aplique, a su respecto, lo previsto en el artículo 51 bis.

Artículo 60: El alcalde cesará en su cargo en los siguientes casos: a) Pérdida de la calidad de ciudadano; b) Inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente; c) Remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes; y d) Renuncia por motivos justificados, aceptada por los dos tercios de los miembros en ejercicio del concejo. Con todo, la renuncia que fuere motivada por la postulación a otro cargo de elección popular no requerirá de acuerdo alguno.

(...) La causal establecida en la letra c) será declarada por el tribunal electoral regional respectivo, a requerimiento de, a lo menos, un tercio de los concejales en ejercicio, observándose el procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la Ley 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales, para lo cual no se requerirá patrocinio de

abogado. En el requerimiento, los concejales podrán pedir al tribunal electoral regional respectivo la cesación en el cargo o, en subsidio, la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) y c) del artículo 120 de la Ley 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

El Tribunal Electoral Regional competente adoptará las medidas necesarias para acumular los respectivos antecedentes, a fin de evitar un doble pronunciamiento sobre una misma materia.

El mismo procedimiento descrito en los incisos anteriores se utilizará cuando el Tribunal Electoral Regional estime que uno o más concejales han incurrido en una contravención grave de las normas sobre probidad administrativa o en notable abandono de deberes, lo cual se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 77 de esta ley.

Con todo, la cesación en el cargo de alcalde, tratándose de las causales contempladas en las letras a), b) y c), operará sólo una vez ejecutoriada la resolución que declare su existencia. Sin perjuicio de ello, en el caso de notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, el alcalde quedará suspendido en el cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento.

En tal caso se aplicará lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 62. En el evento de quedar a firme dicha resolución, el afectado estará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público por el término de cinco años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 51, se considerará que existe notable abandono de deberes cuando el alcalde o concejal transgrediere, inexcusablemente y de manera manifiesta o reiterada, las obligaciones que le imponen la Constitución y las demás normas que regulan el funcionamiento municipal; así como en aquellos casos en que una acción u omisión, que le sea imputable, cause grave detrimento al patrimonio de la municipalidad y afecte gravemente la actividad municipal destinada a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local. Se entenderá, asimismo, que se configura un notable abandono de deberes cuando el alcalde, en forma reiterada, no pague íntegra y oportunamente las cotizaciones previsionales correspondientes a sus funcionarios o a trabajadores de los servicios traspasados en virtud de lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley 1-3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, y de aquellos servicios incorporados a la gestión municipal. El alcalde

siempre deberá velar por el cabal y oportuno pago de las cotizaciones previsionales de los funcionarios y trabajadores señalados precedentemente, y trimestralmente deberá rendir cuenta al concejo municipal del estado en que se encuentra el cumplimiento de dicha obligación.

Con todo, cuando un alcalde pagare deudas previsionales originadas en un período alcaldicio anterior en el que no haya ejercido funciones como titular de ese cargo, él y los demás funcionarios que intervinieren en el pago estarán exentos de responsabilidad civil por las multas e intereses que dichas deudas hubieren ocasionado.

Párrafo 2: Atribuciones

Artículo 63: El alcalde tendrá las siguientes atribuciones: a) Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad; b) Proponer al concejo la organización interna de la municipalidad; c) Nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia de acuerdo con las normas estatutarias que lo rijan; d) Velar por la observancia del principio de la probidad administrativa dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que lo rijan; (otras que se establecen en el presente artículo hasta el inciso p).

Artículo 76: Los concejales cesarán en el ejercicio de sus cargos por las siguientes causales: a) Incapacidad psíquica o física para el desempeño del cargo; b) Renuncia por motivos justificados, aceptada por el concejo. Con todo, la renuncia que fuere motivada por la postulación a otro cargo de elección popular no requerirá de acuerdo alguno; c) Inasistencia injustificada a más del veinticinco por ciento de las sesiones ordinarias a que se cite en un año calendario; d) Inhabilidad sobreviniente, por alguna de las causales previstas en las letras a) y b) del artículo anterior; e) Pérdida de alguno de los requisitos exigidos para ser elegido concejal. Sin embargo, la suspensión del derecho de sufragio sólo dará lugar a la incapacitación temporal para el desempeño del cargo, y f) Incurrir en una contravención grave al principio de probidad administrativa, en notable abandono de deberes o en alguna de las incompatibilidades previstas en el inciso primero del artículo anterior.

Con relación a la transparencia:

Artículo 67: El alcalde deberá dar cuenta pública al concejo, al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil y al consejo comunal de seguridad pública, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad. Deberán ser invitados también a esta sesión del concejo, las principales organizaciones comunitarias y otras relevantes de la comuna; las autoridades locales, regionales, y los parlamentarios que representen al distrito y la circunscripción a que pertenezca la comuna respectiva. La cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia a lo menos a los siguientes contenidos:

Entre diversos contenidos se establece:

f) Un resumen de las auditorías, sumarios y juicios en que la municipalidad sea parte, las resoluciones que respecto del municipio haya dictado el Consejo para la Transparencia, y de las observaciones más relevantes efectuadas por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus funciones propias, relacionadas con la administración municipal;

Artículo 149: A las asociaciones municipales les serán aplicables tanto el principio de publicidad de la función pública, consagrado en el inciso segundo del artículo 8 de la Constitución Política de la República, como las normas de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, contenidas en el artículo 1 de la Ley 20.285.

4.4.2. Ley 18.883 que Aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales

Con relación a la probidad:

Artículo 58: Serán obligaciones de cada funcionario: a) Desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua, sin perjuicio de las normas sobre delegación: b) Orientar el desarrollo de

sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la municipalidad y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan; c) Realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la municipalidad; d) Cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico; e) Cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga la autoridad competente; f) Obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico; g) Observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado; h) Guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados en virtud de la ley, del reglamento, de su naturaleza o por instrucciones especiales; i) Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo; j) Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la municipalidad le requiera relativos a situaciones personales o de familia, cuando ello sea de interés para la municipalidad, debiendo ésta guardar debida reserva de los mismos; k) Denunciar a la justicia, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y al alcalde los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de su cargo; l) Rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración y custodia de fondos o bienes, de conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, y m) Justificarse ante el superior jerárquico de los cargos que se le formulen con publicidad, dentro del plazo que éste le fije, atendidas las circunstancias del caso.

4.4.3. Ley 20.742, que Perfecciona el rol fiscalizador del concejo; Fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; Crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales

Fuera de la legislación ya mencionada, para el conjunto de la Administración del Estado, que incluye los gobiernos y administraciones subnacionales, la Ley 20.742, publicada el 1 de abril de 2014, que se enunció para fortalecer el rol del Concejo Municipal, el mejoramiento de la gestión, mayor transparencia, profesionalización y mejoramiento del

capital humano, incorpora asimismo normas para fortalecer la probidad administrativa, en especial la posibilidad de que algún órgano público haga efectiva la responsabilidad administrativa de los alcaldes. Lo anterior, ya que ninguna autoridad tenía la potestad de aplicarles sanciones disciplinarias por infracciones administrativas.

Por otro lado, en un esfuerzo por contribuir a una gestión más transparente, la Asociación Chilena de Municipalidades publicó en 2017 un libro sobre probidad y transparencia en el sector público, declarando su presidente que “los que trabajamos en la gestión municipal tenemos un deber ineludible de generar una cultura de la transparencia y la probidad, dando ejemplos concretos para recuperar la credibilidad de la ciudadanía en la gestión del Estado y en la política”.

El documento no solo resume las normas y reglas generales de transparencia, probidad e integridad pública que deben cumplir los funcionarios municipales como parte de órganos de la administración del Estado (incluyendo alcaldes y concejales). Cuestiones que en su mayoría hemos descrito más arriba, sino también refiere a algunas normas específicas propias de la gestión municipal que contribuyen a la práctica de la transparencia y la publicidad.

Dentro de las normas específicas que deben ser tomadas en consideración se encuentran: la cuenta pública del alcalde junto con el Acta de Traspaso al término de su gestión; la participación ciudadana informada en elaboración de Plan de Desarrollo; el rol del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil; la Ordenanza de Participación Ciudadana; las Audiencias Públicas y Oficinas de Reclamos; los derechos a la información y participación a las organizaciones del territorio del municipio establecidas en la Ley sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

Finalmente, importa mencionar que existen una serie de experiencias positivas en el avance de la construcción de una cultura de probidad y transparencia en diversas municipalidades, las que constituyen buenas prácticas para replicar y evidencia que es posible avanzar hacia mayores estándares y calidad de la gestión en estas materias. Algunas de las más destacables por el involucramiento de la ACHM corresponden a: relanzamiento de la Comisión de Probidad y Transparencia; realización, a la fecha, de cinco seminarios de transparencia y probidad en la gestión municipal; incorporación de módulos de ética

pública y probidad en todas las actividades de capacitaciones de la ACHM y; Comisión de Concejales invita a cursos sobre transparencia y probidad.

5. Situación de la probidad y la transparencia municipal en Chile

Un mayor acceso a la información pública se entiende como una estrategia para reducir los episodios de corrupción en las instituciones públicas y autoridades del Estado, y la discrecionalidad en sus relaciones con la ciudadanía. La Ley de Transparencia (Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública) ha logrado establecer en nuestro país un derecho que antes no existía como tal. Gracias a esta ley, la ciudadanía tiene la capacidad de exigir que se refuercen los mecanismos de control social y rendición de cuentas de las acciones de los funcionarios públicos y autoridades electas.

No existen dudas de que la Ley de Transparencia es un logro sustantivo y una herramienta legal que permite a la ciudadanía ejercer múltiples derechos en distintos niveles. Sin embargo, no todas las entidades tienen las condiciones adecuadas para implementar el derecho a la información pública. A nivel municipal se observan importantes diferencias en torno a cómo se accede a la información, el perfil de los funcionarios a cargo de su gestión, los niveles de capacitación e instrucción, entre otros. Esto plantea el desafío de reducir la brecha entre distintas instituciones públicas y asegurar el acceso a la información para toda la población.

A modo de contribuir al debate, el capítulo identifica el estado actual en materias de probidad, transparencia y buen gobierno, sus principales problemas, desafíos y buenas prácticas a nivel municipal. Esto se realiza a partir de una encuesta aplicada a 297 funcionarios responsables de las unidades de transparencia en este nivel.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se revisan los principales resultados de la Encuesta Nacional de Transparencia, instrumento encargado por el Consejo para la Transparencia (CPLT) con foco en la percepción ciudadana sobre la materia a nivel municipal y otros instrumentos de evaluación internacional.

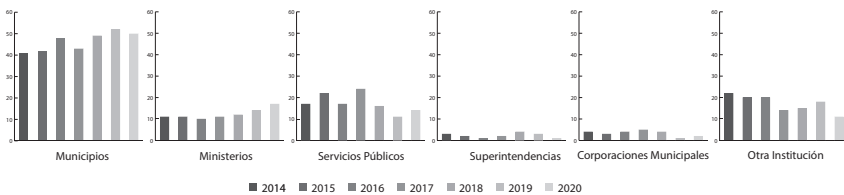
A continuación se presentan los resultados de una encuesta elaborada por la Universidad de Santiago de Chile y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), la cual fue aplicada en 268 municipios del país. Los resultados deben ser considerados como un diagnóstico de primera mano sobre el estado de avance y desafíos en transparencia y probidad en la materia en Chile.

El capítulo concluye con un resumen de los principales ejes del debate sobre transparencia y probidad que existió en la Convención Constituyente los años 2021-2022, y propone un conjunto de ideas a tener en consideración en el futuro.

5.1. La percepción ciudadana sobre la transparencia y probidad en Chile: el diagnóstico general

En la última edición de la Encuesta Nacional de Transparencia 2020 elaborada por el CPLT, las municipalidades son identificadas como una de las entidades en donde más aumentaron las solicitudes de información (50%) y de búsqueda de información mediante transparencia activa (36%), en comparación a la medición del 2019.

Gráfico 1. Solicitudes de información según tipo de institución



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Transparencia 2020.

El gráfico 1 muestra cómo los municipios son la principal institución que recibe solicitudes de acceso a la información pública en Chile. Esta tendencia es estable desde 2014, enfrentando una importante variación en comparación con años anteriores, y supera significativamente a otras instituciones y servicios públicos. Esta alta concentración puede estar relacionada con el carácter local y de mayor proximidad de los municipios con la ciudadanía en comparación con otros organismos públicos.

Por otra parte, el aumento en el uso de los canales informáticos de acceso a información pública tiene una estrecha relación con las medidas de restricción a la movilidad y presencialidad provocadas por la pandemia del COVID-19. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Transparencia 2020, el uso de vías presenciales disminuyó en 44% durante el 2020.

En ese contexto, los municipios, como la institución del Estado más próxima a la ciudadanía, han tenido un rol central en la gestión de la pandemia y, en particular, en el acceso a la información pública relacionada con subsidios y beneficios estatales, certificados y trámites, e información sobre viviendas. Si bien el ámbito de acción de la Ley de Transparencia contempla la reducción en la discrecionalidad de los funcionarios públicos y autoridades en las interacciones cotidianas con la ciudadanía, por lo general, ha sido una de las dimensiones con menor atención, en comparación a casos de rendición de cuentas o control social de las decisiones públicas.

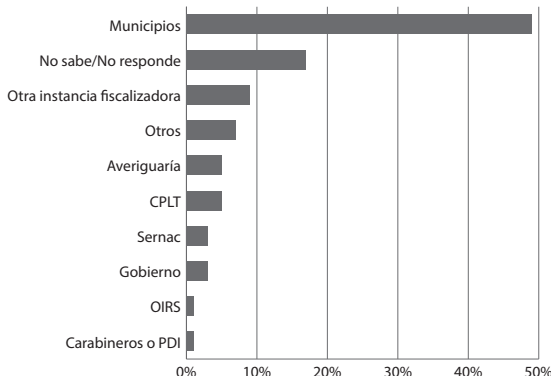
La disponibilidad de información pública en los canales informáticos de los municipios sobre políticas sociales u otras acciones estatales deben ser considerados una oportunidad para fortalecer la relación entre la ciudadanía y las decisiones de las autoridades, y reducir la percepción negativa sobre el secretismo y respecto a posibles actos de discrecionalidad de los funcionarios y de las instituciones públicas.

El acceso a la información pública desde los sitios web de los municipios puede ser un curso de acción válido para contrarrestar otro tipo de percepciones negativas de los usuarios respecto a prácticas por fuera de los marcos legales a nivel local, clientelares y de corrupción. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Transparencia 2020, un 33% de quienes declaraban haber sido testigo o conocer a algún involucrado en acciones de corrupción —tales como pago de un soborno,

entrega de un regalo o un favor— señalaban que esto estuvo relacionado con funcionarios públicos y que dicho acto tuvo lugar en municipios. Esta cifra es la más alta para una institución pública dirigida por funcionarios electos.

El nivel local es un espacio caracterizado por la proximidad de los ciudadanos con las instituciones del Estado. Este carácter virtuoso del municipio es una oportunidad para fortalecer el acceso a la información pública como un derecho exigible y “llave” de otros derechos ciudadanos. Al respecto, la Encuesta Nacional de Transparencia 2020 muestra que un 49% de la población realizaría un reclamo en los municipios ante el rechazo en la entrega de información pública. Este resultado es más interesante si consideramos que tan sólo el 5% realizaría un reclamo ante el Consejo para la Transparencia u otra institución fiscalizadora.

Gráfico 2. Organismo público donde presentaría su reclamo ante negativa de entrega de información



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Transparencia 2020.

5.2. La percepción de los funcionarios municipales sobre la transparencia y probidad en Chile: el diagnóstico de los implementadores de la política

Los municipios son un pilar fundamental en la gestión de servicios públicos para la población. Su cercanía con la ciudadanía los ubica como

la primera puerta de acceso al Estado y como la institución más recurrida por las personas. La información que administran estos servicios públicos y que gestionan sus equipos de transparencia es clave para el bienestar de la población, puesto que promueven el control social de la gestión pública y la rendición de cuentas de sus autoridades.

Los equipos de transparencia a nivel municipal son un actor clave en el cumplimiento de la ley. Es su responsabilidad administrar y poner a disposición de la ciudadanía toda la información pública que poseen. Adicionalmente, son los funcionarios públicos quienes tienen mayor conocimiento acerca de la implementación de la ley, de sus fortalezas y de sus desafíos. Esta información resulta ser vital para el mejoramiento en su gestión y promover modificaciones en la regulación.

A continuación, se revisan los principales resultados de un estudio de percepción de los funcionarios públicos sobre transparencia y probidad a nivel municipal en Chile. El estudio tiene por finalidad ser un diagnóstico sobre las características y dificultades que enfrentan sus implementadores.

5.2.1. Perfil de los funcionarios municipales a cargo de la transparencia municipal

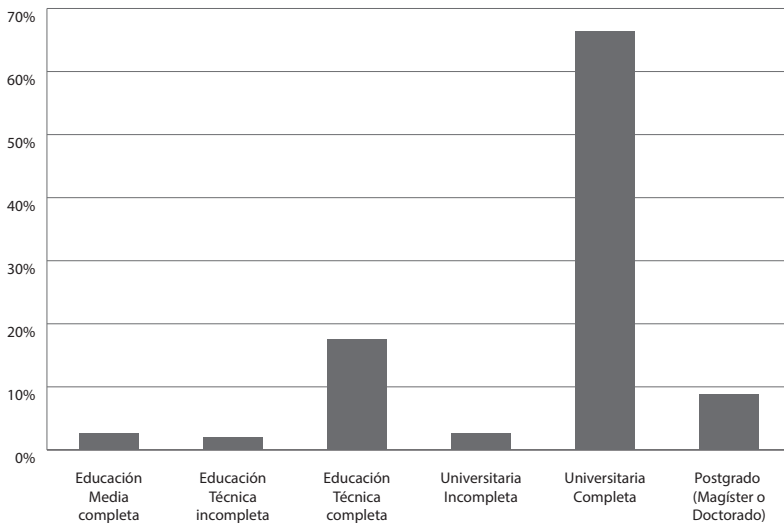
La distribución de género en los equipos de transparencia municipal es muy cercana a la paridad total: un 52% son hombres y un 48% mujeres. El promedio de edad es de 44 años y la antigüedad laboral media de 12 años.

Este último dato nos sugiere que el personal a cargo de la administración de la información pública son funcionarios de carrera, un 69% tiene un contrato de planta, un 20% a contrata y un 12% a honorarios. Adicionalmente, la antigüedad laboral nos indica que son equipos con una amplia experiencia en el sector público y que para el ejercicio de sus funciones no dependen de la autoridad electa. La supervivencia en sus funciones es un activo primordial para resguardar la independencia, probidad y autonomía de los cargos de elección popular.

En cuanto a su calificación técnica, los datos nos muestran que son equipos con un alto nivel de instrucción. Tal como se observa en el gráfico 3, 7 de cada 10 funcionarios a cargo de la transparencia

municipal poseen educación universitaria, de los cuales un 9% declara poseer un posgrado. Un porcentaje muy bajo tiene educación media completa o técnica incompleta. Los datos nos indican un alto nivel de profesionalización de estos equipos en comparación a otras unidades municipales.

Gráfico 3. Nivel de estudio alcanzado de los funcionarios a cargo de transparencia municipal



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta USACH-ACHM 2021.

Si analizamos la dependencia de los equipos de transparencia, los datos nos muestran que un 44% cumple funciones de manera exclusiva en unidades de transparencia, mientras que un 13% debe distribuir sus actividades diarias entre transparencia y otras unidades municipales, situación que puede ser una debilidad en la gestión de la transparencia municipal.

Es interesante que un 20% de los funcionarios municipales dedicados a la gestión de transparencia ejerzan labores en los departamentos de Administración Municipal, el cual se caracteriza por ser una unidad de coordinación directa con el alcalde o alcaldesa. El resto de los

funcionarios se distribuye en unidades de control y auditorías, informática y divisiones jurídicas, entre otras.

Tabla 1. Dependencia de los funcionarios responsables de la transparencia municipal

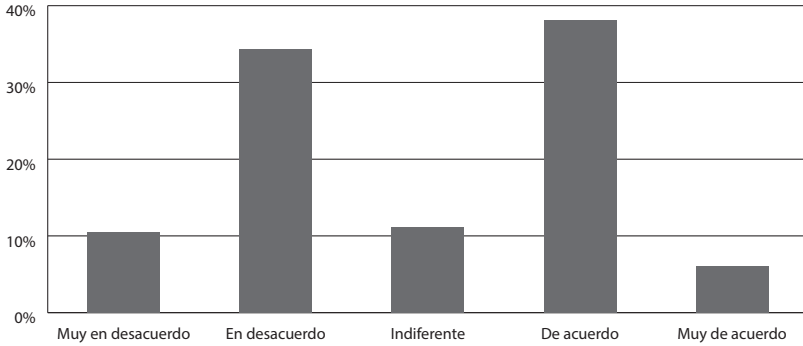
Departamento	Total
Control Interno	17
Unidad de Informática	11
Administración Municipal	60
Unidad de Transparencia	132
Unidad de Transparencia y Otra	37
Unidad Jurídica	15
Administración y Finanzas	5
Otras	20
Total	297

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta USACH-ACHM 2021.

La diversidad de funciones que deben ejercer los municipios y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia son un desafío que estas instituciones enfrentan de manera desigual. Las diferencias en recursos, en capacidades técnicas y profesionales impactan críticamente en cómo los equipos de transparencia, a nivel municipal, pueden desarrollar sus obligaciones y dar respuestas a las necesidades de la población.

En cuanto al nivel de conocimiento de la ley de transparencia o planes de capacitación, los datos nos muestran dos cuestiones estrechamente vinculadas. En primer lugar, un 52% señala no haber recibido ninguna capacitación al momento de asumir sus funciones dentro del equipo de transparencia a nivel municipal. En segundo lugar, si observamos el gráfico 4 podemos ver que un 44% de los funcionarios declara estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación relativa a que existe poco conocimiento de la ley entre el personal municipal. El porcentaje es idéntico si consideramos quienes declaran que sí existe un nivel de conocimiento adecuado para el ejercicio de sus labores.

Gráfico 4. Nivel de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “La Ley de Transparencia de la función pública y de acceso a la información de la administración del Estado es poco conocida por los funcionarios/as de la municipalidad”



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta USACH-ACHM 2021.

Estos datos son preocupantes en cuanto la ausencia de un plan de capacitación desde los municipios u otras instituciones afines a cargo de la materia, las que podrían afectar el cumplimiento de sus obligaciones. No sólo de los equipos de transparencia, sino del resto de los funcionarios municipales que deben seguir un estricto apego a las normas de transparencia y probidad administrativa en sus quehaceres. Asimismo, estos resultados nos sugieren que los funcionarios adquieren sus conocimientos en la práctica de su labor como miembros de los equipos de transparencia.

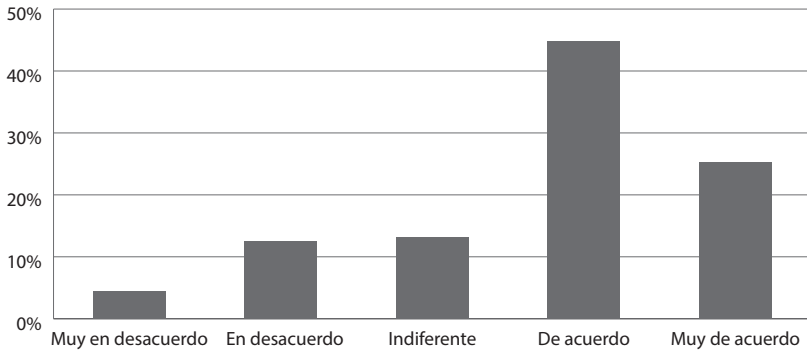
5.2.2. Dificultades en la gestión de la información municipal

Los municipios como la entidad pública más cercana a la población tienen un rol central en el acceso efectivo a la información pública. En su interior, los equipos de transparencia son el actor clave para su implementación y la identificación de riesgos que pueden alterar su efectividad.

Los resultados de la encuesta nos indican que la gestión del tiempo y colaboración entre las unidades al interior de las municipalidades son dos aspectos críticos de la gestión de la información a nivel local.

En cuanto a la gestión del tiempo, un 70% de los funcionarios afirma que la recopilación de la información solicitada es un proceso lento y complejo, que les implica una carga laboral significativa.

Gráfico 5. Nivel de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Mi trabajo en la entrega de información solicitada por terceros en general es desgastante en el proceso de reunirla”



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta USACH-ACHM 2021.

Un componente crítico en las complejidades de gestión de transparencia es la distribución de funciones entre el personal municipal. La diversidad de tareas y roles que deben cumplir durante su jornada puede ser una dificultad adicional a la recopilación de información solicitada por la ciudadanía. En la siguiente tabla se muestran los resultados de este cruce de datos:

Tabla 2. Dificultades en gestión del tiempo según tipo de dependencia de los miembros de los equipos de transparencia

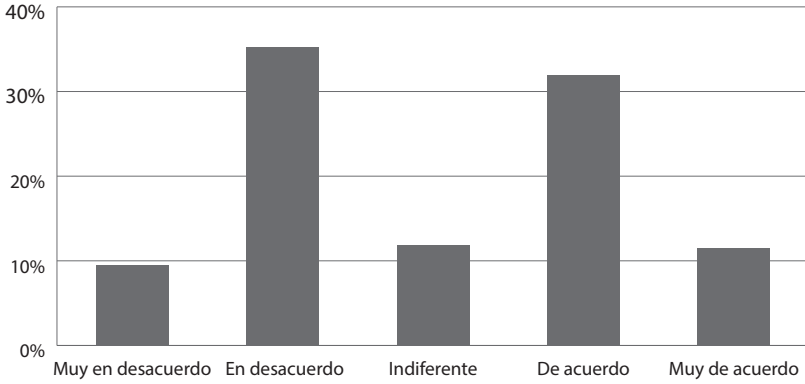
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo	Muy de acuerdo
Control Interno	6%	6%	12%	41%	35%
Informática	0%	0%	18%	45%	36%
Administración Municipal	3%	13%	10%	43%	30%
Unidad de Transparencia	5%	16%	13%	48%	19%
Unidad de Transparencia y Otra	3%	5%	19%	38%	35%
Unidad Jurídica	0%	17%	17%	44%	22%
Administración y Finanzas	20%	0%	0%	40%	40%
Otras	12%	12%	12%	47%	18%

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta USACH-ACHM 2021.

Si bien es una característica compartida entre todos los miembros de los equipos de transparencia, se observa que los funcionarios de las divisiones de Informática y de Administración y Finanzas son quienes más complejidades tienen para reunir la información y consideran que el proceso es desgastante. Esto da cuenta de una menor especialidad en estas labores, además de las otras responsabilidades que deben cumplir.

La baja colaboración al interior de las unidades municipales es otra dificultad en la gestión de la transparencia. Tal como se observa en el siguiente gráfico, un 44% de los funcionarios declara enfrentar obstáculos por parte de otros miembros del municipio al momento de recopilación de la información. Esto podría reflejar la ausencia de una cultura con miras hacia la transparencia en este tipo de organismo público.

Gráfico 6. Nivel de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación:
 “Al solicitar la información a las otras unidades o divisiones de la municipalidad, estas ponen trabas en la entrega de la información”.



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta USACH-ACHM 2021.

5.2.3. Relación con otras instituciones y entes fiscalizadores

Los municipios, así como otros órganos públicos, requieren establecer mecanismos de coordinación y comunicación con algunas instituciones especializadas en transparencia, probidad y control de la gestión pública. De acuerdo con la ley de transparencia es el Consejo para la Transparencia el organismo a cargo de velar por su cumplimiento a través de sus enlaces municipales.

Al respecto, desde el 2012 el Consejo para la Transparencia ha diseñado una serie de actividades orientadas a contribuir a un mejor desempeño del sector municipal en materia de transparencia, acceso a la información y probidad, a través de diversas acciones de capacitación y transferencia de conocimientos, con la finalidad de promover el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y derecho de acceso a la información.

Este plan de relacionamiento ha tenido una buena evaluación por parte de los funcionarios municipales. De acuerdo con los datos de la encuesta USACH-ACHM, un 92% declara mantener una comunicación alta (61%) o media (31%) con el Consejo. Estos resultados indican que el Consejo es la institución *ad hoc* más cercana para los equipos

municipales, en comparación a otros órganos fiscalizadores tales como la Contraloría General de la República —con un 70% de relación alta o media—, y un escaso 13% con la Comisión de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

5.3. La transparencia y probidad en el debate constitucional chileno

En el debate constitucional 2021-2022 se tuvieron presente iniciativas que buscaban restringir los conflictos de intereses, el tráfico de influencias, las presiones indebidas, la corrupción y la probidad en la gestión pública.

Si bien hoy contamos con un ecosistema de transparencia y acceso a la información pública como la Ley de Transparencia, de regulación del lobby, declaración de patrimonio e intereses, entre otros —que permiten contar con nuevas herramientas públicas—, estas requieren una actualización acorde con los desafíos identificados en el diagnóstico previo.

En este contexto, y como era de esperarse, las materias de probidad y transparencia fueron una cuestión secundaria en el debate constitucional. De las 327 iniciativas de norma constitucional presentadas por los propios convencionales, solamente dos buscaban incorporar estos principios en el nuevo texto constitucional.

La primera consagraba los derechos a la seguridad pública, al libre desarrollo de la personalidad, a la buena administración pública, a denunciar los actos de corrupción y a requerir información pública (boletín 44-4, Comisión Derechos Fundamentales). La segunda tipificaba y sancionaba la corrupción en todas sus formas creando un procedimiento especial de auditoría patrimonial (Boletín 209-1, Comisión Sistema Político).

Ambas iniciativas fueron patrocinadas por un grupo transversal de convencionales, cuyo fundamento era responder a la crisis de representación y confianza del sistema político chileno y combatir los actos de corrupción en el sector público. En tal sentido, se definía la necesidad de “levantar un estándar de rango constitucional al respecto, que obligue tanto a los órganos del estado como a las entidades privadas

a mantener un comportamiento ético en la toma de decisiones y participación dentro de nuestra democracia” (Boletín 209-1, Comisión Sistema Político).

En su articulado se establecía que la corrupción era un acto contrario al bien común de los pueblos de Chile y que sería labor del Estado su estudio, tipificación, investigación y persecución.

La propuesta avanzaba de los cinco años actuales a quince años en la inhabilidad para ejercer cargos públicos, funciones en instituciones educacionales, crear o administrar un medio de comunicación, ostentar cargos de representación en organizaciones vecinales, funcionales, profesionales, gremiales, estudiantiles, empresariales y sindicales para aquellas personas naturales condenadas por delitos de corrupción. Adicionalmente, en el caso de personas jurídicas quedarían inhabilitadas a perpetuidad.

Un rol más activo y de promoción de la transparencia e integridad pública en el debate constitucional se dio desde la participación ciudadana. Un total de 79 iniciativas buscaron regular estos y fueron promovidos por organizaciones ciudadanas o personas naturales.

De estas, la propuesta número 3.182 titulada “Inhabilidad para ejercer cargos públicos para personas condenadas por corrupción” recopiló más de 14.944 firmas. La propuesta establece un artículo único que señala:

El principio de probidad debe ser estrictamente observado por toda persona que ejerza la función pública. Las personas condenadas por actos de corrupción tipificados por la ley quedarán inhabilitadas en forma perpetua para ejercer la función pública en cualquier tipo de cargo, sea o no de elección popular, desde el momento en que la sentencia condenatoria quede firme o ejecutoriada¹.

El resto de las iniciativas populares presentadas tuvieron un bajo nivel de adhesión ciudadana y buscaban regular cuestiones como revocación de mandato en caso de infracciones a normas de transparencia y probidad, fortalecimiento de atribuciones a la Contraloría General de la República y otros organismos fiscalizadores, mecanismos para

¹ Para más información véase: https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=3182

el buen gobierno y restricción de relaciones de parentesco en el sector público y Defensoría Popular, entre otras.

A partir de lo anterior planteamos algunas ideas a considerar en futuros cambios constitucionales o legislativos:

1. Mientras más acceso a la información pública se le otorgue a la ciudadanía, más posibilidades hay de disminuir la corrupción en las instituciones públicas y de aumentar los mecanismos de control social y de rendición de cuentas de sus funcionarios y autoridades electas. Sin embargo, resulta clave que no se generen desequilibrios en el acceso, puesto que la existencia de brechas no sólo protege a ciertas instituciones, sino que tiene la capacidad de ser un tipo de corrupción en sí misma.
2. El Consejo para la Transparencia es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia, lo cual demuestra un avance en la institucionalidad nacional; no obstante esta institución podría ser regionalizada, como una forma de atender la instalación y desarrollo cada vez más autónomo de los gobiernos regionales, y también la demanda en los temas de integridad pública en las municipalidades.
3. La posibilidad de poder solicitar y acceder a la información pública también tiene una variante social. Como lo señala el documento, los municipios tienen el mayor porcentaje de solicitudes de información de todas las entidades públicas debido a su cercanía con la población. Lo anterior demuestra que, además de la existencia de canales e infraestructura que lo permitan, se requiere de confianza y una cercanía previamente establecida.
4. Existe un alto grado de profesionalización en los municipios y el mayor porcentaje de sus funcionarios encargados de la transparencia municipal son considerados de carrera, lo que indica una amplia trayectoria en el sector. Ello asegura experiencia y conocimiento, lo cual es primordial para resguardar la independencia, la probidad y la autonomía de instituciones que, al estar al mando de cargos de elección popular, son altamente vulnerables a la corrupción. Sin embargo, dada la especificidad del tema y su permanente actualización, se debe también apelar a la capacitación

- permanente de funcionarios y funcionarias, independiente de la profesionalización de su formación de base.
5. Una debilidad detectada en las instituciones públicas es el bajo número de funcionarios con dedicación exclusiva a tareas de transparencia, lo que se puede ver bien reflejado en los municipios.
 6. Asimismo, otra debilidad es la falta de capacitación en materias de transparencia para los funcionarios, lo que limita su conocimiento al respecto y obstaculiza su capacidad para realizar sus labores.
 7. En cuanto al trabajo requerido para entregar la información solicitada, los funcionarios la califican como una labor ardua y compleja, que requiere altas cantidades de tiempo. A esta dificultad se le agrega la baja colaboración entre divisiones y unidades dentro de las municipalidades. Ambos puntos demuestran una falta de cultura institucional hacia la entrega de información, lo que genera una brecha al momento de implementar y cumplir la Ley de Transparencia.
 8. La participación ciudadana en la discusión constitucional dio cuenta del interés e importancia que le asigna la ciudadanía a temas como la corrupción, la probidad y la transparencia y su regulación, en comparación con otras materias.
 9. El Consejo para la Transparencia participó en la discusión constitucional y recibió la opinión de expertos en la materia. Las modificaciones propuestas por el organismo buscaban avanzar en un Sistema de Integridad Pública cuyos principios rectores de buen gobierno, probidad y transparencia pública deberían tener un carácter transversal para todos los órganos del Estado y aquellas entidades privadas que cumplan una función pública determinada.

6. Conductas contrarias al principio de probidad administrativa

Las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado deberán dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa, encontrándose sometidos a dicho principio tanto alcaldes, concejales y funcionarios.

Las hipótesis legales de contravención a la probidad administrativa se encuentran refundidas en la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En los casos que plantea la legislación chilena, obviamente no se sanciona toda falta a la probidad administrativa, sino que ciertas situaciones en las cuales se contraviene gravemente este principio. Estas se encuentran contenidas en el Artículo 64 de la ley ya nombrada, disposición en la cual se contienen, circunstancias que traen aparejada una consecuencia negativa, que se traduce en la sanción más extrema del ordenamiento jurídico administrativo, esto es, la destitución.

Veremos en detalle estas conductas que contravienen gravemente el principio de la probidad administrativa, tratando de incorporar dictámenes de la Contraloría General de la República, a la vez de ir ejemplificando la situación con algún caso práctico, acerca de lo que sucede en nuestros municipios. Las hipótesis de infracción son las que siguen:

6.1. Uso de información en beneficio propio o de tercero

Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso, en razón de la función pública que se desempeña



En el ejercicio de la función pública, la autoridad debe desempeñar distintas tareas, principalmente en el diseño y aplicación de toda política pública, en que, si bien la regla general es la transparencia y acceso a la información pública, este mismo principio reconoce como límites o excepciones los antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas (Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública)⁹.

La Ley de Acceso a la Información Pública, conocida como Ley de Transparencia, si bien reconoce el derecho de acceso a la información pública, tiene un límite que estaría dado por la información reservada o privilegiada, puesto que, en la posición de autoridad pública, esta información suele ser clave para la adopción de medidas o actos de autoridad.

9 DO República de Chile, 20 agosto de 2008 (<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>)

Ejemplo de ello, es la información que maneja el municipio de sus usuarios o contribuyentes. El sistema de Registro Social de Hogares (RSH) —procedimiento clave para la asignación de los beneficios sociales— constituye un ejemplo de información reservada que se forma mediante datos que aportan los propios usuarios, con la finalidad de postularlos a los distintos beneficios que ofrece el Estado chileno. Esta información reservada se protege mediante clave de usuario y no podría ser vulnerada en beneficio propio o de un tercero, puesto que con ello se infringiría el principio de la probidad administrativa.

Otro ejemplo de cómo se infringe el principio de probidad administrativa, de acuerdo con el numeral que examinamos, es el uso de las nóminas de integrantes de las distintas organizaciones comunitarias funcionales o territoriales, vigentes en las comunas; listados que pueden ser mal utilizados para favorecer un negocio o cualquiera otra actividad privada —sea esta propia o ajena—. Datos que también constituyen información privilegiada, puesto que a ella se accede en virtud del rol de autoridad, o en el desempeño de un cargo o función pública.

A nivel de compras públicas, se busca por ejemplo, proteger las bases de licitación, no dar a conocer el proceso de evaluación de ofertas antes de la adjudicación o de la resolución de adjudicación, antes de ser formalizada y notificada (Dirección de ChileCompra (s.f.))¹⁰.

Algunos ejemplos de casos:

- i. El/la alcalde/sa somete a votación en Concejo Municipal los cambios al Plan Regulador Comunal, mas la información acerca de los próximos cambios ya se filtró a las empresas inmobiliarias, entidades que se apresuran a comprar terrenos presuntamente favorecidos con el cambio de las reglas.
- ii. Concejal denuncia que se le habría removido el permiso informático para utilizar las listas de distribución de correos masivos, de que se benefician directivos, funcionarios, alcalde y otros concejales del municipio, excluyéndolo de dicho acceso a las direcciones masivas.

¹⁰ Decálogo de probidad en las compras públicas para funcionarios del estado. Consultado el 2 de octubre de 2021. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/Probidad.pdf>.

Al respecto la Contraloría General de la República (CGR) señala: “En relación con la materia, cabe señalar que el dictamen N° 5.500, de 2016, de este Organismo de Control, ha establecido que, en la asignación de los medios, los municipios deben dar un trato igualitario a todos los ediles, de manera que no exista discriminación o preferencia, por cualquier causa —edad, sexo, raza, condición o afinidad política, entre otros—, respecto de los concejales de la comuna. En dicho contexto, resultaría contrario a derecho que, como se afirma, algunos concejales puedan acceder a las listas de distribución de correos que, de acuerdo con los recurrentes, no se les permitiría a otros”¹¹.

6.2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria

Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona, con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.



En este numeral es posible reseñar ejemplos que dicen relación con la clásica influencia o intermediación que se les atribuye o que se les

¹¹ Dictamen N°263. CGR, 29 enero, 2021. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/000263N21/html>.

solicita, tanto a alcaldes como a concejales, para dejar sin efecto la emisión de un parte policial o de fiscalización municipal.

Luego, el alcalde o concejal comete una falta grave a la probidad administrativa, en tanto solicite o bien, dé la orden de dejar sin efecto una citación administrativa o alguna infracción cursada, puesto que en virtud de su cargo busca influir o influye directamente en la consecución de un beneficio directo para un tercero.

Vale aclarar que la infracción a la probidad administrativa se comete solo haciendo valer la posición funcionaria, aun cuando la gestión no resulte exitosa.

Así, por ejemplo, si un concejal recibe la llamada de una vecina, solicitando su intervención en un parte policial que le acaban de cursar producto de una infracción a la normativa del tránsito, la autoridad podría llamar al Juzgado de Policía Local, solicitando la nulidad de la infracción cursada; mas por la sola circunstancia de realizar el llamado, detentando la autoridad que ostenta, haciendo valer su posición funcionaria de privilegio, con esa mera circunstancia basta para vulnerar gravemente el principio de la probidad administrativa, aun cuando no sea efectivo en su cometido de eximir a la vecina, del pago efectivo de la infracción.

Veamos algunos dictámenes:

- i. En el contexto de un uso indebido de credenciales de un funcionario de gobierno, con la finalidad de ingresar a un estadio y de influir indebidamente en Carabineros, la Contraloría General de la República ha dicho: “Ahora bien, en lo relativo al uso de las credenciales institucionales por parte de funcionarios públicos, es necesario apuntar que éstas deben utilizarse para los fines que la autoridad respectiva disponga, tales como acceder al edificio en donde funcione el servicio, como herramienta de marcaje de la entrada y salida y para el consiguiente control del horario de la jornada, o también como medio de resguardo de la seguridad en la respectiva entidad, entre otros.”

En ese sentido, es menester destacar que el principio de probidad administrativa —al que, como se dijo, deben sujetarse todas las autoridades y funcionarios—, proscribire que las tarjetas de

identificación sean usadas para fines ajenos a los institucionales o para influir indebidamente en las decisiones que puedan adoptar otros servidores públicos”¹².

- ii. En una municipalidad se le impone a un contratista determinado, la contratación de una concejala como secretaria del Departamento de Administración de Educación Municipal, ante lo cual la Contraloría General de la República señala: “Como cuestión previa, cabe hacer presente que de los antecedentes tenidos a la vista, aparece que la aludida entidad edilicia habría requerido a don (...), oferente de la licitación ‘otros servicios comunitarios’, y posterior adjudicatario de la misma, que contratara a la mencionada concejala, como secretaria del anotado departamento —según consta en contrato de trabajo de 7 de diciembre de 2012—, funciones que, en la actualidad, esta habría dejado de ejercer (...)”.
- (...) asimismo, se ha estimado pertinente señalar que la aludida Ley 18.695, en su artículo 23, inciso segundo, letra b), establece que cuando la administración de los servicios de salud, educación y demás incorporados a la gestión municipal sea ejercida directamente por la municipalidad —a través del Departamento de Administración de Educación Municipal—, le corresponderá cumplir, entre otras funciones, la de administrar los recursos humanos, materiales y financieros, en coordinación con la unidad que indica (...).
- (...) no resultó procedente que un tercero contratara a la mencionada concejala de la Municipalidad para desempeñarse como secretaria del Departamento de Administración de Educación Municipal de esa comuna, por cuanto además de no relacionarse tal actuación con el servicio que dicho contratista presta a la comuna, esta supone el ejercicio de funciones propiamente municipales, las que según lo dispuesto expresamente por los preceptos legales recién citados, competen a la entidad edilicia que administre directamente el servicio traspasado de educación, como ocurre en la especie (aplica criterio contenido en los dictámenes 25.523, de 2003, y 42.259, de 2004, ambos de este origen).
- Del mismo modo, tampoco correspondió la solicitud que efectuara ese municipio para que se suscribiera el contrato de trabajo

12 Dictamen 41.697. CGR, 29 nov. 2017, <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/041697N17/html>

que se analiza, por cuanto con ello se habría infringido el artículo 19, número 16 de la Constitución Política, en tanto consagra el derecho a la libre contratación, pudiendo constituir, además, una vulneración al principio de la probidad administrativa, especialmente a través de las conductas indicadas en los números 2 y 5 del artículo 62 de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, esto es, en lo que interesa, hacer valer la posición funcionaria sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio para un tercero o solicitar en razón del cargo o función, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para este¹³.

6.3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros



Un ejemplo de ello, sería si el alcalde de una comuna solicitara a la Dirección Jurídica la tramitación de algún litigio particular y que nada tiene que ver con los asuntos propiamente municipales, como lo sería la defensa del notable abandono de deberes en caso de ser acusada la autoridad, puesto que este litigio siempre debe ser financiado con

13 Dictamen N°50.485. CGR, 9 de agosto de 2013. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/050485N13/html>

recursos propios de la autoridad acusada y enjuiciada, no pudiendo echar mano a los abogados contratados para la defensa de los intereses del municipio.

Casos:

- i. Supuesto mal uso de los recursos municipales, al destinarse funcionarios, horas de trabajo y redes sociales oficiales del municipio para ridiculizar la labor de los concejales, mediante la utilización y difusión de un cómic. La apuntada caricatura ridiculizaría la actuación de los concejales, utilizando términos alejados de la realidad y aludiendo a supuestas presiones externas sobre dichas autoridades, lo cual implicaría que el municipio se aparte del rol que le corresponde, cual es informar objetivamente los términos en que se realizó la votación. Al respecto, la Contraloría General de la República concluye: “...no obstante que el contenido de la apuntada obra visual se refiere a que la citada modificación fue aprobada por el concejo municipal —y en ese entendido podría estimarse como un recurso para comunicar una acción propia de las funciones de la municipalidad—, lo cierto es que en la misma se agregan otros dibujos y diálogos que no se relacionan con esa actuación del apuntado cuerpo colegiado, sin que se advierta cuál es la finalidad informativa que tales recursos gráficos podrían tener para la comunidad”.

Siendo ello así, cabe concluir que resultó improcedente que la municipalidad publicase a través de la plataforma digital Facebook u otros medios de esa naturaleza, el cómic a que se refiere el denunciante, pues las ideas en él tratadas no se limitaban a difundir información de las características precisadas por la jurisprudencia administrativa de este órgano Contralor, manifestada, entre otros, en el reseñado dictamen 17.599, de 2018¹⁴.

- ii. Caso del uso del edificio institucional del municipio en la celebración del matrimonio de un familiar de la alcaldía: “Se han dirigido a esta Contraloría General, denunciando una eventual infracción

14 Dictamen N°27.160. CGR, 1 nov. 2018. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/027160N18/html>.

al principio de probidad administrativa y abuso de autoridad por parte de esa entidad edilicia, al permitir el uso del edificio consistorial de esa comuna para la celebración del matrimonio del sobrino, aplicando las medidas correspondientes en caso de detectar irregularidades al respecto (...) De lo anterior, se desprende que los bienes muebles e inmuebles públicos entregados a la entidad edilicia para el cumplimiento de sus tareas no pueden ser empleados, por regla general, por las autoridades o funcionarios con fines distintos de su objetivo (aplica criterio contenido en los dictámenes 43.489, de 2009, y 58.286, de 2012). En ese contexto, dado que el mencionado despacho y su terraza forman parte del edificio consistorial, y que la aludida celebración no es una actividad que se relacione con un fin institucional, como tampoco una reunión privada como las descritas precedentemente, puesto que el uso ordinario del bien no admite la realización de ceremonias como la descrita, no ha resultado procedente que aquella autoridad comunal haya facilitado las citadas dependencias para tales efectos¹⁵.

6.4. Ejecutar actividades en beneficio propio

Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.

Esta hipótesis se relaciona con el artículo 56 de la Ley 18.575, el cual dispone que todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones y limitaciones establecidas por la ley, siempre y cuando dichas actividades no se ejerzan ni con dineros, ni recursos propios del organismo, ni durante la jornada de trabajo.

15 Dictamen N°28.203. CGR, 11 de abril de 2015. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/028203N15/html>.



Casos:

- i. Municipalidad entrega colaciones a niños, con el nombre impreso del alcalde de esa comuna. Al respecto, la Contraloría General de la República indicó lo siguiente: “Que es la entidad edilicia, como institución, quien presta los servicios que se anuncian en cumplimiento de sus funciones, y no las autoridades en forma independiente, como pudiera entenderse cuando se hace uso de su nombre, de manera que no corresponde que la divulgación o difusión contenga imágenes o frases alusivas a aquellos, salvo que, en el respectivo contexto, aparezca que ellas se encuentran vinculadas, estrictamente con la necesidad de informar actividades comprendidas dentro de los fines municipales, lo que no se verifica en la especie (...) aquella práctica podría implicar una infracción a las normas

- relativas al empleo de recursos del organismo de que se trata, en beneficio personal o para fines ajenos a los institucionales”¹⁶.
- ii. Procedencia que la alcaldesa y los concejales pudiesen utilizar la base de datos con que contaría el municipio —conformada por el nombre, dirección y correo electrónico de los vecinos que se inscriben en la página web institucional—, para fines políticos o ajenos a los institucionales, y si terceros, tales como voluntarios de campañas o agencias de publicidad, podrían hacer uso de ella. La Contraloría General de la República señala: “Es menester tener presente lo indicado en el Oficio Circular 8.600, de 2016, que imparte instrucciones con motivo de las elecciones municipales de esa misma anualidad, según el cual los bienes de los servicios públicos y las municipalidades o los destinados a esos organismos para el cumplimiento de sus funciones y los entregados en simple administración, no pueden ser empleados por las autoridades o funcionarios para las actividades de carácter político (...) Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que en conformidad a lo dispuesto en el artículo 89 de la citada Ley 18.695, los concejales no tienen el carácter de funcionarios municipales, y, por tanto, no están afectos a responsabilidad administrativa, procediendo únicamente perseguir las eventuales responsabilidades civiles y penales que pudieran afectarles, en sede jurisdiccional o bien, en caso de que hubieran incurrido en una contravención grave al principio de probidad administrativa, requerirse por cualquier concejal la declaración de su cesación en el cargo ante el Tribunal Electoral Regional respectivo, de acuerdo con los artículos 76, letra f), y 77 del aludido texto legal”¹⁷.

16 Dictamen 12.632. CGR, 13 nov. 2020. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/012632N20/html>.

17 Dictamen N°75.618. CGR, 15 octubre de 2016. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/075618N16/html>

6.5. Aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza

Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza.



Exceptúense de esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación.

El millaje u otro beneficio similar que otorguen las líneas aéreas por vuelos nacionales o internacionales a los que viajen como autoridades o funcionarios, y que sean financiados con recursos públicos, no podrán ser utilizados en actividades o viajes particulares.

Esta falta administrativa es la causa lógica y más cercana de lo que constituye la figura penal del cohecho, vulgarmente identificado como la “coima”. No obstante, todo hecho puede generar distintas responsabilidades, entre las cuales podrían existir responsabilidades

administrativas, sancionadas mediante la aplicación de la ley administrativa y las consecuencias que hemos conocido a través de las infracciones a la ley de probidad administrativa, así como las derivaciones penales que de dicha acción pudieren resultar.

En este punto, solamente nos referiremos al incumplimiento de la ley administrativa y lo que constituye una infracción grave al principio de la probidad administrativa.

Casos:

- i. En un municipio, se acude a la Contraloría General de la República, puesto que un concejal habría intentado influir con la finalidad de contratar una nueva empresa aseguradora del riesgo de accidentes del trabajo de los funcionarios municipales, sin registrar estas reuniones en la plataforma de la Ley del Lobby.

“(…) los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 20.730, que regulan la obligación de los sujetos pasivos de registrar las audiencias y reuniones sostenidas que tengan por objeto el lobby o gestión de intereses de particulares, así como también de los viajes de los mismos y los donativos oficiales o protocolares que estos reciban.

Precisado el marco normativo, cabe consignar que el 21 de abril de 2017, concurre el subgerente de operaciones de la ACHS, quien expuso sobre el desempeño de su entidad junto con nuevas propuestas de mejoras; al término de la cual, dicho subgerente manifestó la intención de hacer entrega a los concejales de 70 invitaciones para un espectáculo en Movistar Arena.

Luego, en la sesión ordinaria N° 13 del concejo del citado municipio, de 10 de mayo de 2017, por la unanimidad de sus integrantes se acordó licitar el cambio del organismo administrador del seguro a que se refiere la indicada Ley 16.744, idea que ya se había planteado en la sesión ordinaria N° 5, de 1 de marzo de 2017, de dicho cuerpo colegiado.

Con posterioridad a aquello, el 8 de agosto de 2017, existiendo ya el acuerdo de licitar la referida prestación, se cita a los representantes de la ACHS a la comisión mencionada, en la cual expusieron sobre sus gestiones, planes de mejoramiento y propuestas. Dicha citación, según aparece de la discusión suscitada al respecto en la

sesión ordinaria N° 25 del concejo, de 9 de agosto de esa anualidad, fue considerada por ciertos concejales como una posible vulneración a la regulación de la referida Ley de Lobby.

(...) Sin perjuicio de lo anterior, es del caso recordar que los concejales —pese a no tener el carácter de funcionarios municipales— se encuentran sujetos a la normativa sobre probidad administrativa por expresa disposición del artículo 40 de la Ley 18.695, cuestión que, en todo caso, corresponde determinar al Tribunal Electoral Regional respectivo, en conformidad a los artículos 76, letra f), y 77 de la referida ley (...)”¹⁸.

- ii. Sobre el millaje que acumulan en sus viajes los funcionarios públicos, la Contraloría General de la República ha dictado instrucciones particulares, a saber:

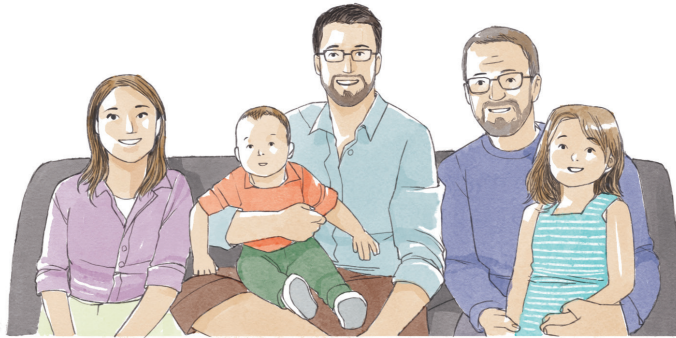
“Que el millaje u otro beneficio similar que otorguen las líneas aéreas por vuelos nacionales o internacionales a los que viajen como autoridades o funcionarios, y que sean financiados con recursos públicos, no podrán ser utilizados en actividades o viajes particulares, de modo que aquel beneficio solo podrá usarse por el funcionario o autoridad cuyo viaje originó aquel, o por otro servidor del mismo organismo en que este se desempeñe y solo para el cumplimiento de actividades del servicio”¹⁹.

6.6. Intervenir en asuntos en que se tenga interés personal

Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

18 Dictamen 20.437. CGR, 3 agosto de 2019. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/020437N19/html>.

19 Dictamen 21.809. CGR, 16 junio 2000. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/021809N00/html>



Este numeral se relaciona con el largo anhelo de la modernización del Estado de Chile, que tiene por objeto evitar las relaciones nepotistas al interior de este. Promoviendo el ingreso de personal adecuado a las necesidades organizativas del Estado, prohibiendo las relaciones de parentesco en su interior, con la finalidad de que el personal ingrese a servir por razones de mérito y no por las relaciones familiares que ostente.

Para dar cumplimiento a estas prohibiciones legales, se sugiere echar un vistazo al cuadro de los parentescos por consanguinidad o afinidad, según corresponda.

Asimismo, está prohibido para la autoridad participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad. Al respecto, se puede citar, por ejemplo, el participar en la discusión del

tema de renovación u otorgamiento de patentes de alcoholes, en circunstancias que algún familiar de la autoridad que debate y sanciona el punto de acuerdo, es titular de una de estas patentes; o el participar en el otorgamiento de una subvención a un club de huasos, en el cual participa un hijo de la autoridad que opina y vota sobre el tema específico de esta subvención.

Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta, tal como lo establece el artículo 62 de la citada Ley 18.575.

Casos:

1. Muchas veces el deber de abstención suele confundirse con la inhabilidad, en circunstancias de que el primero obedece a un principio que se estudia y aplica caso a caso, en tanto la segunda, constituye una prohibición absoluta de titularidad de algún derecho, establecida por ley y no por la casuística.

En el caso que se presenta, un concejal integra una sociedad anónima titular de una patente de alcoholes, arguyendo la Contraloría General de la República en el siguiente sentido:

“(...) la Sociedad solicita reconsideración del dictamen N° 37.342, de 2016, de este origen, el cual concluyó, en síntesis, que no se observa irregularidad en el accionar de la Municipalidad al no renovar las patentes de alcoholes de que era titular la referida organización, en atención a que se ha configurado a su respecto la inhabilidad contenida en el N° 5 del artículo 4° de la Ley sobre Expendio y Consumo de Alcoholes, aprobada por el artículo primero de la Ley 19.925, debido a que uno de sus directores es concejal del señalado municipio.

Fundamenta el recurrente su petición, en cuanto a que a los concejales se les debería aplicar, en la especie, el deber de abstención establecido en el artículo 79, letra b), de la Ley 18.695, y no la inhabilidad precitada; y que el artículo 4° de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, si bien establece una prohibición

de conceder patente de alcoholes a determinadas personas —entre ellos los concejales—, ella debe ser interpretada restrictivamente sin extenderse a una persona jurídica distinta de aquellos.

Como cuestión previa, cabe recordar que el citado dictamen N° 37.342, de 2016, señaló, en lo pertinente, que el artículo 4° de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas prohíbe conceder autorización para la venta de bebidas alcohólicas a los concejales, entre otros, siendo la finalidad del citado artículo impedir que la actividad de expendio de bebidas alcohólicas sea realizada por determinadas personas, por la calidad que poseen o por razones de índole moral, sea que actúen por sí o como administradores de establecimientos comerciales.

En cuanto a lo sostenido por el recurrente, en el sentido que en la situación de la especie correspondería aplicar el deber de abstención establecido en el artículo 79, letra b), de la Ley 18.695, y no la mencionada prohibición, cabe señalar que si existe una inhabilidad expresa que afecte a una persona en forma individual o a una persona jurídica en atención a la integración de su directorio — como ocurre en la especie—, no es posible que se trate de eludirla bajo el pretexto de aplicar aquel principio, cuya exigibilidad debe examinarse en cada caso, en forma independiente a las eventuales prohibiciones que puedan concurrir, ya que aquel dice relación con la existencia de un interés personal en asuntos en los que les corresponda intervenir a determinadas personas en razón de las funciones que le son propias, y no sustituye en caso alguno a la inhabilidad a que se encuentren afectas las autoridades o funcionarios en forma expresa, como acontece en el caso de que se trata”²⁰.

Ligado a este punto, resulta conveniente revisar un tema ligado a la probidad administrativa, conocido como “conflicto de interés”.

Según vimos por probidad administrativa debía entenderse:

“El principio de probidad en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y

20 Dictamen N°13.936. CGR, 21 abril de 2017. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/013936N17/html>.

leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular” (inciso segundo del Artículo 1, Ley 20.880).

Entendiéndose por “conflicto de interés”:

“(…) cuando concurren a la vez el interés general, propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias”, según el inciso segundo del Artículo 1 de la Ley 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

Ejemplo de caso:

- “Pues bien, de los antecedentes tenidos a la vista, se advierte que con fecha 19 de octubre de 2015, el (...) abogado municipal (...) patrocinó una demanda de indemnización de perjuicios en contra de la Municipalidad asumiendo el día 6 de diciembre de 2016 la plaza de asesor jurídico, manteniendo dicha representación judicial durante el ejercicio del cargo. Luego presentando con fecha 23 de diciembre de 2016, un desistimiento de la acción impetrada en esos autos, al que no se le dio lugar. Además, el 4 de enero de 2017, solicitó que se le tuviera por notificado de la sentencia definitiva de esa causa; y el 30 de marzo de 2017, requiriendo certificación de ejecutoriedad de esa resolución judicial.

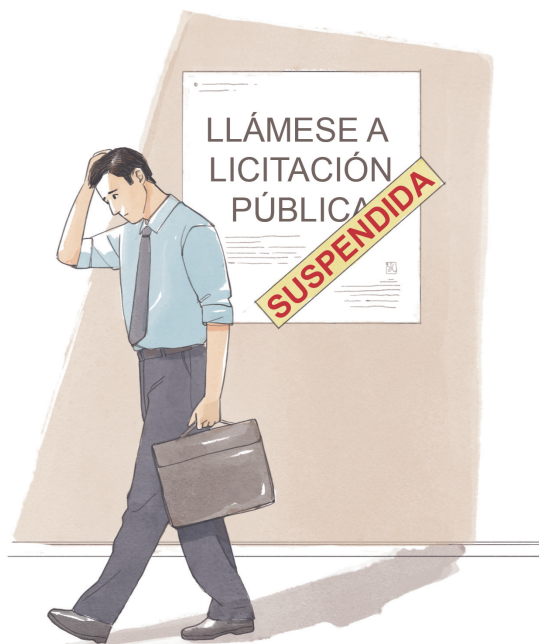
De este modo, entonces, se advierte que efectivamente el señor abogado incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el citado artículo 54, letra a), párrafo segundo, de la anotada Ley 18.575, manteniendo el patrocinio de una causa judicial en contra de la Municipalidad luego de asumir la plaza de asesor jurídico (...).

A este respecto, cabe hacer presente que conforme a lo prescrito en el artículo 62, N° 6, inciso segundo, de la Ley 18.575, contraviene especialmente el principio de probidad participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad al involucrado, en cuyo caso, este deberá abstenerse de intervenir en

dichos asuntos, lo que acorde con la jurisprudencia de esta entidad fiscalizadora contenida, entre otros, en el dictamen N° 95.196, de 2015, tiene por finalidad impedir que las personas que desempeñan cargos públicos puedan verse afectadas por un conflicto de interés, aun cuando este solo sea potencial.

Como se aprecia, es posible concluir que el señor (...) (abogado), incurrió en una vulneración de lo previsto en el artículo 62, N° 6 de la citada Ley 18.575, realizando actuaciones en una segunda causa judicial, patrocinando al municipio demandado, no obstante haber patrocinado una primera causa, de idéntico tenor, a nombre de la parte demandante²¹.

6.7. Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga



21 Dictamen N°1.267. CGR, 10 de junio de 2021. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/001267N21/html>.

Conforme con lo preceptuado en el Artículo 66, inciso primero, de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, la regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen las municipalidades debe ajustarse a las normas de la Ley de Compras Públicas y su reglamento.

Por su parte, el artículo 9° de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. Su inciso tercero agrega que, la licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.

Lo anterior en armonía con las normas del artículo 9° del citado decreto N° 250, que dispone que por regla general las entidades celebrarán sus contratos a través de una Licitación Pública. A mayor abundamiento, el artículo 5° de la referida Ley 19.886, establece la obligación de realizar un proceso de licitación pública cuando las contrataciones superan las 1.000 unidades tributarias mensuales, salvo lo dispuesto en el artículo 8° de ese mismo cuerpo normativo y el artículo 10 del aludido decreto N° 250, de 2004 que previenen las circunstancias en que procede la contratación directa, las cuales tienen el carácter de excepcional y fundadas, es decir, se debe acreditar tanto la concurrencia de las condiciones que configuran tales causales, como la autorización de la procedencia de esta forma de contratación por medio de una resolución fundada, la que debe publicarse en el Sistema de Información de Compras y Contratación Pública²².

Así las cosas, se incurre en esta contravención a la probidad administrativa tan solo por la circunstancia de no llamar a licitación pública, puesto que por regla general este es el mecanismo de contratación que deben utilizar los organismos públicos. Por otra parte, el mecanismo excepcional de contratación, denominado trato directo, debe ser fundado, según lo ratifica la Contraloría General de la República en sus pronunciamientos, a saber:

²² Dictamen N°28.184. CGR, 28 de julio de 2017. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/028184N17/html>.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa de este Organismo Contralor contenida, entre otros, en los dictámenes N° 23.220, de 2011; 69.865, de 2012, y 62.834, de 2014, ha concluido que cualquiera que sea la causal en que se sustente un eventual trato directo, al momento de invocarla, no basta la sola referencia a las disposiciones legales y reglamentarias que lo fundamenten, sino que, dado su carácter excepcional, se requiere una demostración efectiva y documentada de los motivos que justifican su procedencia, debiendo acreditarse de manera suficiente la concurrencia simultánea de todos los elementos que configuran las hipótesis contempladas en la normativa cuya aplicación se pretende. En ese orden de consideraciones, conforme a los antecedentes tenidos a la vista, en la situación de la especie, el municipio se limitó a manifestar que se recurrió al trato directo para la designación del martillero debido al ahorro de recursos, el menor tiempo del procedimiento en comento y la experiencia del martillero que se contrata, argumentos que no constituyen razones suficientes para justificar el empleo de la referida causal, dado que la normativa exige además que se fundamente que no existen otros proveedores que otorguen la misma seguridad y confianza (aplica criterio contenido en el dictamen N° 8.805, de 2016)²³.

6.8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad

Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.

La Administración Pública debe observar estos tres principios, según la Ley 18.575, que en su Artículo 2 proclama que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y las leyes, marco del cual derivan sus facultades y competencias. En tanto, en el Artículo 3 se enumeran los principios a los cuales debe someterse la Administración Pública, entre los cuales se citan, por cierto, el principio de eficiencia y eficacia, que en rigor constituyen deberes del aparato estatal.

23 Dictamen N°35.861. CGR, 16 de mayo de 2016. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/035861N16/html>



Por su parte, estos principios —deberes de eficiencia y eficacia— se encuentran definidos según el diccionario de administración pública, del modo que sigue:

Eficiencia: logro de los objetivos previamente establecidos, utilizando un mínimo de recursos.

El Artículo 5 de la Ley 18.575, señala que: “Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública”.

En tanto, la Eficacia es definida como el logro de los objetivos o metas preestablecidas.

El Artículo 9 de la Ley 19.880, enuncia entre los principios del procedimiento administrativo el de economía procedimental. La Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios.

Ejemplos de dictámenes de la Contraloría General de la República:

- Instrucciones dadas por la Contraloría General de la República, a propósito del plebiscito celebrado en 2020, en virtud de las cuales, declara: “los cargos públicos que sirven autoridades, jefaturas y

funcionarios deben desempeñarse con la más estricta imparcialidad, sin emplear los medios institucionales para favorecer o perjudicar alguna de las posiciones plebiscitadas²⁴.

- Se consulta sobre si resultó procedente pagar la alimentación del personal del Ejército de Chile, asignado a esa comuna para fiscalizar el cumplimiento de la cuarentena decretada con ocasión de la pandemia que afecta al país, con los fondos de emergencia transferidos por la Subsecretaría del Interior por medio de su resolución N° 145, de 2020.

“Luego, el inciso tercero del artículo 94 de la Ley 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, prevé que el gasto que demande la ejecución de actividades provenientes de situaciones especiales, tales como catástrofes naturales u otras no contempladas en la Ley de Presupuestos, será íntegramente financiado con aportes fiscales adicionales.

Por su parte, a través de la resolución N° 145, de 2020, de la Subsecretaría del Interior, se transfirió un aporte extraordinario a las municipalidades, (...) “con el objeto de ayudarles a enfrentar los mayores costos que han debido asumir en el presente año con motivo de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19”. Ello, con cargo a la asignación 24-03-002, “Para Atender Situaciones de Emergencia”, de la partida 05-01-01 del presupuesto 2020, cuya glosa 08, en lo pertinente, permitió financiar situaciones de emergencia o gastos no previstos, definidos por el Ministro o Subsecretario del Interior.

(...) A su vez, conforme al principio de legalidad del gasto público, consagrado en los artículos 6, 7 y 100 de la Constitución Política de la República; 2 y 5 de la Ley 18.575; 56 de la Ley 10.336 y en el decreto Ley 1.263, de 1975, los servicios públicos deben actuar con estricta sujeción a las atribuciones que les confiere la ley y, en el orden financiero, atenerse a las disposiciones que al efecto regulan el egreso (aplica dictámenes 10.286 y E51686, ambos de 2020).

Pues bien, respecto a la procedencia de financiar los egresos por lo que se consulta, cabe señalar que a través del oficio 9.328, de 2020, esta Entidad de Control remitió a otro municipio ante una

24 Dictamen N°5.210. CGR, 27, febrero, 2020. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/005210N20/html>

situación similar, copia del informe evacuado por el Ministerio de Defensa Nacional, el cual señala que corresponde al Ejército de Chile el financiamiento de los gastos de alimentación de su personal que cumple funciones en el marco del citado estado de excepción.

A mayor abundamiento, es menester anotar que los fondos extraordinarios transferidos en virtud de la citada resolución N° 145, tuvieron por finalidad solventar los mayores gastos que los municipios han debido solventar en el ámbito de sus funciones, sin que la intervención del personal militar en el contexto del estado de excepción constitucional se enmarque dentro de dichas atribuciones²⁵.

6.9. Efectuar denuncias de irregularidades sin fundamento

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



25 Dictamen N°E123186. CGR, 20 julio, 2021. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E123186N21/html>

Constituye una falta de probidad administrativa en sí, la difamación injuriosa sin fundamento, respecto de la cual se constatare su carácter falso o el ánimo de perjudicar a la persona denunciada.

Ejemplos típicos de esta grave infracción a la probidad administrativa, pueden constituir los siguientes:

- Efectuar denuncia sin fundamento de mal uso de los vehículos fiscales, solo con el afán de perjudicar a la persona denunciada.
- Efectuar denuncias en contra del alcalde, respecto de situaciones que se estiman faltas a la probidad, pero que en rigor a la luz de la legislación, no lo son, solamente con la intencionalidad de perjudicarlo.

6.10. Dictamen de la Contraloría sobre Corporaciones Municipales

La Contraloría General de la República, en el marco de mejorar los procesos de control de corrupción y fomento a la probidad y transparencia en la gestión pública y la consecuente ejecución de recursos públicos, el 29 de noviembre del 2021, emitió el dictamen 160316/2021 donde establece que la Corporaciones Municipales se encuentran sujetas a las regulaciones señaladas en diversas leyes sobre probidad y transparencia de la administración pública. Además de la vigente revisión de las subvenciones entregadas por los Municipios a dichas entidades.

El dictamen establece las siguientes obligaciones:

- Sujeción al principio de probidad administrativa. Con arreglo a lo prescrito en el artículo 8º, inciso primero, de la Constitución Política de la República, “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”.
- Consideración de su calidad de órgano público. Para efectos de la aplicación de determinadas regulaciones del Derecho Administrativo, como es la Ley 19.880 Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración

del Estado, porque —aunque formadas bajo el Derecho Privado—, han sido creadas por el Estado para la satisfacción de necesidades de la comunidad, para cuyo efecto les han sido atribuidas potestades públicas, siendo financiadas a través de recursos públicos.

- Aplicación de la Ley 19.886, Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios —Ley de Compras Públicas—, dado que junto con lo anteriormente señalado, destacando que estas entidades constituyen el medio a través del cual las municipalidades cumplen con algunas de sus labores, desarrollando sus adquisiciones y contrataciones con presupuesto de origen público, corresponde que dichas corporaciones se ajusten estrictamente a dicha ley, su reglamento de implementación y las instrucciones que la institución fiscalizadora entregue para su implementación.
- Relativo a la Ley de Transparencia, —Ley 20.285 Acceso a la Información Pública—. La CGR indica que es deber de las Corporaciones Municipales, dar cumplimiento a las obligaciones en Transparencia Activa —entrega de información permanentemente publicada—, y Pasiva —solicitudes de acceso a información pública—, en el entendido que las labores que se realizan al interior de estas instituciones son desarrolladas con recursos públicos y para fines de la misma naturaleza.
- En lo correspondiente a la Ley 20.730 Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares Ante las Autoridades y Funcionarios, se indica que directores/as y secretarios/as ejecutivos —o quienes cumplan estas funciones— de las Corporaciones Municipales, y que por consiguiente ejercen acciones decisorias relevantes, corresponde incorporarles como sujetos pasivos de la ley que regula el lobby y la gestión de intereses particulares, someténdolos a las mismas obligaciones que otro sujeto pasivo establecido en la ley.
- Al igual que en el punto anterior, referido a la Ley 20.880, Probiidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, se instruye a directores/as y secretarios/as ejecutivos a realizar sus Declaraciones de Patrimonio e Intereses en el mismo tiempo y forma que indica la norma para los casos establecidos en

la ley, sin importar si reciben o no retribución por el desempeño del cargo que ostentan.

6.11. A modo de conclusión

En el orden municipal, el alcalde constituye el jefe de servicio y como tal debe supervigilar el cumplimiento del principio de la probidad administrativa.

Así lo declara el Artículo 61 de la Ley 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales:

“Serán obligaciones especiales del alcalde y jefes de unidades las siguientes:

a) Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.

En el ejercicio de dicho control, debe propender a que en el orden interno municipal se de cumplimiento al principio de probidad administrativa. Según lo ordena el Artículo 9 de la Ley 20.880: “El jefe superior del servicio, o quien haga sus veces, tendrá el deber de verificar que todos los sujetos obligados bajo su dependencia efectúen oportunamente la declaración de intereses y patrimonio y sus respectivas actualizaciones”.

La declaración de intereses y de patrimonio constituye un mecanismo de protección y cautela de la probidad administrativa, de ahí la importancia de que el jefe superior del servicio —el alcalde en este caso— este por ley obligado a verificar el cumplimiento de este deber legal.

Tanto los funcionarios municipales —alcalde incluido— como los concejales se encuentran sometidos a los preceptos de la probidad administrativa, pudiendo los funcionarios municipales ser sometidos a sumarios administrativos en caso de contravención grave al principio de la probidad administrativa. Al respecto, el Artículo 123, del

Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, señala que la destitución procede solo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneran gravemente el principio de probidad administrativa y en los casos singularizados precedentemente.

En ese contexto, es necesario precisar que la disposición previamente reseñada permite la imposición de la medida de destitución cuando los hechos objeto del sumario constituyan vulneraciones graves a la probidad administrativa, cuestión que debe ponderar en cada caso el respectivo sancionador, en ejercicio de sus prerrogativas y de acuerdo al mérito del sumario respectivo.

Respecto de alcaldes y concejales pueden ser removidos por causa de esta contravención grave al principio de la probidad administrativa; así lo declara la Contraloría General de la República en sus dictámenes: “Cabe recordar que de acuerdo con el inciso final del artículo 40 de la Ley 18.695, a los alcaldes y concejales les son aplicables las normas sobre probidad administrativa establecidas en la citada Ley 18.575, siendo menester añadir que la contravención grave de ese principio constituye una causal de cese en esos cargos”²⁶.

26 Dictamen N°E113751N21. CGR, 12 junio, 2021. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E113751N21/html>

7. Responsabilidades de autoridades y funcionarios municipales

7.1. Responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales

Los funcionarios municipales, al igual que el resto de los servidores y autoridades públicas deben actuar conforme a los principios que establece la Constitución Política, que en síntesis son: juridicidad de su actuación, responsabilidad, probidad y transparencia y publicidad.

Los funcionarios incurrirán en responsabilidad administrativa cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo (inciso segundo del artículo 118 de la Ley 18.883).

La falta disciplinaria consiste en una infracción de los deberes y prohibiciones que pesan sobre el funcionario municipal. El incumplimiento del deber impuesto constituye un ilícito administrativo que puede materializarse en virtud de una acción u omisión. La Contraloría General de la República ha definido que “las medidas disciplinarias son los medios que la ley contempla para castigar al funcionario que infringe sus deberes de tal, previo un proceso formal destinado a establecer su responsabilidad administrativa, según decisión de la autoridad con potestad punitiva para imponer esas sanciones” (Dictamen N° 29.382 de 1993).

Obligaciones funcionarias

Los deberes y obligaciones, deben estar establecidos expresamente y, en forma previa, para que un funcionario pueda ser sancionado.

Los deberes u obligaciones de los funcionarios municipales están establecidos en el artículo 58 de la Ley 18.883, estableciéndose las siguientes:

- a) Desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua, sin perjuicio de las normas sobre delegación.
- b) Orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la municipalidad y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan.
- c) Realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la municipalidad.
- d) Cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico.
- e) Cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga la autoridad competente.
- f) Obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico.
- g) Observar estrictamente el principio de la probidad administrativa regulado por la Ley 18.575 y demás disposiciones especiales.
- h) Guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados en virtud de la ley, del reglamento, de su naturaleza o por instrucciones especiales.
- i) Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo.
- j) Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la municipalidad le requiera relativos a situaciones personales o de familia, cuando ello sea de interés para la municipalidad, debiendo esta guardar debida reserva de los mismos.
- k) Denunciar ante el Ministerio Público, o ante la policía si no hubiere fiscalía en la comuna en que tiene su sede la municipalidad, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y al alcalde los hechos de carácter irregular o las faltas al principio de probidad de que tome conocimiento.

- l) Rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración y custodia de fondos o bienes, de conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.
- m) Justificarse ante el superior jerárquico de los cargos que se le formulen con publicidad, dentro del plazo que éste le fije, atendidas las circunstancias del caso.

A su vez, en el artículo 61 de la citada Ley estatutaria los alcaldes y jefes de unidades tienen las siguientes obligaciones especiales:

- a) Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.
- b) Velar permanentemente por el cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia.
- c) Desempeñar sus funciones con ecuanimidad y de acuerdo a instrucciones claras y objetivas de general aplicación, velando permanentemente, para que las condiciones de trabajo permitan una actuación eficiente de los funcionarios.

Prohibiciones funcionarias

El artículo 82 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, establece las siguientes prohibiciones para los funcionarios:

- a) Ejercer facultades, atribuciones o representación de las que no esté legalmente investido, o no le hayan sido delegadas.
- b) Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que tengan interés él, su cónyuge, sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive o por afinidad hasta el segundo grado, y las personas ligadas a él por adopción.

- c) Actuar en juicio ejerciendo acciones civiles en contra de los intereses del Estado o de las instituciones en las que él forme parte, salvo que se trate de un derecho que atañe directamente al funcionario, a su cónyuge o a sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o por afinidad hasta el segundo grado y las personas ligadas a él por adopción.
- d) Intervenir ante los tribunales de justicia como parte, testigo o perito, respecto de hechos de que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones, o declarar en juicio en que tenga interés el Estado o sus organismos, sin previa comunicación a su superior jerárquico.
- e) Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución, o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes.
- f) Solicitar, hacerse prometer, o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros.
- g) Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, material o información reservada o confidencial de la municipalidad para fines ajenos a los institucionales.
- h) Realizar cualquier actividad política dentro de la Administración del Estado o usar su autoridad, cargo o bienes de la municipalidad para fines ajenos a sus funciones.
- i) Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado. Dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración.
- j) Atentar contra los bienes de la municipalidad, cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro.
- k) Incitar a destruir, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participar en hechos que las dañen.
- l) Realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios. Se considerará como una acción de este tipo el acoso sexual, entendido según los términos del artículo 2º, inciso

segundo, del Código del Trabajo, y la discriminación arbitraria, según la define el artículo 2° de la ley que establece medidas contra la discriminación.

- m) Realizar todo acto calificado como acoso laboral en los términos que dispone el inciso segundo del artículo 2° del Código del Trabajo.

Sanciones

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley 18.883, los funcionarios podrán ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

- a) Censura
- b) Multa
- c) Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses
- d) Destitución

Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes, sin que sea permitida la arbitrariedad en su imposición.

La censura consiste en la reprensión por escrito que se hace al funcionario, de la cual se dejará constancia en su hoja de vida, mediante una anotación de demérito de dos puntos en el factor de calificación correspondiente.

La multa consiste en la privación de un porcentaje de la remuneración mensual, la que no podrá ser inferior a un cinco por ciento ni superior a un veinte por ciento de esta. El funcionario en todo caso mantendrá su obligación de servir el cargo.

Se dejará constancia en la hoja de vida del funcionario de la multa impuesta, mediante una anotación de demérito en el factor de calificación correspondiente, de acuerdo a la siguiente escala:

- a) Si la multa no excede del diez por ciento de la remuneración mensual, la anotación será de dos puntos.

- b) Si la multa es superior al diez por ciento y no excede del quince por ciento de la remuneración mensual, la anotación será de tres puntos.
- c) Si la multa es superior al quince por ciento de la remuneración mensual, la anotación será de cuatro puntos.

La suspensión consiste en la privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo, dejándose constancia de ella en la hoja de vida del funcionario mediante una anotación de demérito de seis puntos en el factor correspondiente

La destitución es la decisión del alcalde de poner término a los servicios de un funcionario.

Casos de infracciones que ameritan la destitución

La medida disciplinaria de destitución procederá solo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, y en los siguientes casos:

- a) Ausentarse de la municipalidad por más de tres días consecutivos, sin causa justificada.
- b) Infringir las disposiciones de las letras i), j) y k) del artículo 82°.
- c) Infringir lo dispuesto en la letra l) del artículo 82°.
- d) Condena por crimen o simple delito.
- e) Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.
- f) En los demás casos contemplados en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales o leyes especiales.

La sanción debe ser aplicada luego de un procedimiento disciplinario instruido de acuerdo con las disposiciones de la Ley 18.883, resguardándose las normas del debido proceso.

7.2. Responsabilidad política de alcaldes y concejales

El artículo 6° de la CPR establece el Principio de Responsabilidad:

“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

El artículo 1 de la Ley 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, también se aplica a las y los alcaldes, dada la doble naturaleza legal del cargo. Por un lado, es una autoridad política, y por otro es a la vez un funcionario municipal, luego procede a aplicársele todas las normas relativas a los deberes, derechos y a la responsabilidad administrativa, lo que permite comprometer, además de la política, su responsabilidad funcionaria y administrativa. No obstante, sobre esta materia, la Contraloría General de la República, ha señalado que “ninguna autoridad tiene la potestad de aplicarles alguna de las medidas disciplinarias de la Ley 18.883, por lo que Contraloría no tiene atribuciones para ello, pero sí para investigar hechos que impliquen contravención a la ley, limitándose a señalar las irregularidades detectadas, requerir la información que estime, ordenar acciones y medidas para restablecer el derecho y dar a conocer el resultado de sus investigaciones a los órganos pertinentes” (Dictamen CGR N° 27.994 del 29 de mayo de 2009).

A su vez, los concejales no se encuentran sujetos a este régimen de responsabilidad. Conforme al artículo 89 de la Ley 18.695: “A los concejales no les serán aplicables las normas que rigen a los funcionarios municipales, salvo en materia de responsabilidad civil y penal”.

Responsabilidad por notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa

En virtud del artículo 60 de la Ley 18.695, “El alcalde cesará en su cargo en los siguientes casos: (...) c) Remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes”.

De igual forma, el artículo 76 del citado cuerpo legal dispone que, “los concejales cesarán en el ejercicio de sus cargos por las siguientes causales: (...) f) Incurrir en una contravención grave al principio de la probidad administrativa, en notable abandono de deberes o en alguna de las incompatibilidades previstas en el inciso primero del artículo anterior”.

Notable abandono de deberes

La ley²⁷ considera que existe notable abandono de deberes:

- a) Cuando el alcalde o concejal transgrediere, inexcusablemente y de manera manifiesta o reiterada, las obligaciones que le imponen la Constitución y las demás normas que regulan el funcionamiento municipal.
- b) En aquellos casos en que una acción u omisión, que le sea imputable, cause grave detrimento al patrimonio de la municipalidad y afecte gravemente la actividad municipal destinada a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local.
- c) Se entenderá, asimismo, que se configura un notable abandono de deberes cuando el alcalde, en forma reiterada, no pague íntegra y oportunamente las cotizaciones previsionales correspondientes a sus funcionarios o a trabajadores de los servicios traspasados en virtud de lo dispuesto en el decreto con fuerza de Ley 1-3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, y de aquellos servicios incorporados a la gestión municipal. El alcalde siempre deberá velar por el cabal y oportuno pago de las cotizaciones previsionales de los

²⁷ Inciso noveno artículo 60, Ley 18.695.

funcionarios y trabajadores señalados precedentemente, y trimestralmente deberá rendir cuenta al concejo municipal del estado en que se encuentra el cumplimiento de dicha obligación.

Tribunal competente

El procedimiento aplicable en este caso se consagra en el art. 60 de la ley, al disponer que “[l]a causal establecida en la letra c) será declarada por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de, a lo menos, un tercio de los concejales en ejercicio, observándose el procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la Ley 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales, para lo cual no se requerirá patrocinio de abogado”. “En el requerimiento, los concejales podrán pedir al Tribunal Electoral Regional respectivo la cesación en el cargo o, en subsidio, la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) y c) del artículo 120 de la Ley 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales”.

Asimismo, “[e]l mismo procedimiento descrito en los incisos anteriores se utilizará cuando el Tribunal Electoral Regional estime que uno o más concejales han incurrido en una contravención grave de las normas sobre probidad administrativa o en notable abandono de deberes”. A requerimiento, según corresponda, del alcalde o de cualquier concejal de la respectiva municipalidad.

Procedimiento ante el Tribunal Electoral Regional (TER)

El procedimiento está sujeto a los artículos 17 y siguientes de la Ley 18.593 sobre tribunales electorales.

1) Etapa de reclamación

El escrito de reclamación deberá hacerse por escrito, debiendo contener en forma obligatoria, lo siguiente: el nombre, apellidos, profesión u oficio y domicilio del reclamante; La individualización del organismo

en que se haya efectuado el acto eleccionario; La exposición precisa y circunstanciada de los hechos que la motivan; La exposición de los fundamentos de derecho, si los hubiere; La enunciación precisa y clara, consignada en la conclusión, de las peticiones que se sometan al conocimiento y fallo del tribunal.

Deberá acompañar en la presentación, si los hubiere, antecedentes de hecho que sirvan de fundamento a la reclamación e indicarse las diligencias probatorias con que se pretende acreditar los hechos invocados.

- a) Actitudes que puede adoptar el tribunal: si la reclamación no cumpliera con cualquiera de los requisitos de este artículo, el tribunal la tendrá por no interpuesta, sin más trámite. De otra manera, el tribunal ordenará, a costa del reclamante, la notificación de la reclamación mediante la publicación de un aviso, por una sola vez, en un diario de los de mayor circulación en la ciudad capital de la región, en el que se comunicará la circunstancia de haberse presentado dicha reclamación. El aviso deberá contener, además, un extracto del hecho que motiva esta última.
- b) Notificaciones: la reclamación se notificará personalmente al reclamado haciéndole entrega de copia íntegra de la reclamación y de la resolución en ella recaída.

La notificación será practicada por el ministro de fe que designe el tribunal, a costa del reclamante. En el caso de que la notificación no pudiese practicarse personalmente, se efectuará por cédula, la que se dejará en el correspondiente domicilio. Si dentro del plazo de 10 días el reclamante no hubiere encomendado la notificación, el reclamo se tendrá por no interpuesto.

2) Etapa de contestación

Una vez practicada la notificación, el o los afectados por la reclamación dispondrán de 10 días para contestarla. En la contestación se deberá cumplir con los requisitos indicados para la presentación de la reclamación.

3) Etapa de prueba

Con la contestación o sin ella, el tribunal examinará en cuenta si existen hechos sustanciales y controvertidos. En este caso, recibirá la causa a prueba y el término para rendirla será de 10 días. Si no se recibiere la causa a prueba o expirado el término para rendirla, se ordenará traer los autos en relación.

4) Alegatos

El día de la vista de la causa se llevará a efecto la relación y se oirán alegatos de abogados, solo cuando las partes expresamente lo soliciten y el tribunal así lo disponga.

5) Fallo

Oída la relación de los alegatos, cuando corresponda, el tribunal resolverá de inmediato la reclamación o la dejará en acuerdo. En este caso, deberá dejarse constancia en autos por medio de un certificado del secretario-relator.

El tribunal procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho. El tribunal podrá condenar en costas, si lo estimase procedente.

6) Recursos

Contra el fallo del tribunal procederán los recursos de reposición y apelación. Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá modificar sus resoluciones sólo si hubiere incurrido en algún error de hecho que así lo exija. La petición deberá ser formulada dentro de 5º día contados desde la notificación del fallo y el tribunal, en ambos casos, resolverá en el plazo de 10 días contado desde dicha notificación.

Los plazos de días establecidos en la Ley 18.593 serán de días hábiles, considerándose el sábado como hábil.

7.3. Responsabilidad civil y juicio de cuentas

Obliga al responsable a indemnizar por los daños o perjuicios pecuniarios que se causen, tanto por acciones como por omisiones, siendo siempre este daño de contenido patrimonial. Puede ser por el daño directo al patrimonio municipal, o por actos que causen perjuicio a un tercero cuyo origen sea municipal.

En el caso de los concejales, son solidariamente responsables cuando desatienden el informe que advierte situaciones presupuestarias deficitarias, y rechazan la debida modificación, produciéndose un daño al patrimonio municipal.

Juicio de cuentas

La Contraloría General de la República fiscaliza la percepción de las rentas públicas o municipales, para verificar su cumplimiento legal, y comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas.

Previo al juicio de cuentas se realiza el examen de las cuentas y el acto terminal de dicho trámite puede ser un Reparó, que da inicio al juicio de cuentas y, como tal, debe ser notificado al demandado.

Es un procedimiento contencioso-administrativo a cargo del Tribunal de Cuentas de la CGR.

En primera instancia el Subcontralor General es el juez.

En segunda instancia, integrado por el Contralor General, quien lo presidirá, y por dos abogados designados por el Presidente de la República que durarán cuatro años en sus cargos.

Su objeto es hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria o civil, de los funcionarios y autoridades que han causado un daño al patrimonio estatal, permitiendo que el Estado pueda resarcirse de los perjuicios que le afectaron. Es decir que el demandado sería un funcionario o una autoridad, como personas naturales y no el órgano público.

Pueden ser sujetos demandados en un juicio de cuentas, el alcalde, los concejales y los demás funcionarios que la Contraloría declare cuentandantes.

El juicio de cuentas puede tener su origen en el resultado de un examen de cuentas o en las conclusiones de un sumario administrativo o investigación sumaria.

La Contraloría General de la República debe iniciarlo ante el Juzgado de Cuentas, a más tardar, en el plazo fatal de un año desde que recibió las rendiciones de cuentas o desde que el proceso sumario quedó afinado.

El juicio de cuentas consta de las siguientes etapas:

- Periodo de discusión
- Periodo de probatorio
- Periodo decisorio
- Segunda instancia
- Recursos
- Cumplimiento de la sentencia

Periodo de discusión

- Según lo establecido en los artículos 40 y 41 del Código de Procedimiento Civil.
- El plazo para contestar es de 15 días contados desde la notificación.
- En la contestación deberán acompañarse todos los documentos que el cuentadante (demandado) estime convenientes para su defensa.
- Si la demanda no fue contestada dentro del plazo legal, el juez declarará de oficio la rebeldía, a menos que resuelva otorgar ampliación del plazo.

Una vez vencido el plazo de 15 días, el expediente será remitido al fiscal (representante del interés del Fisco), quien deberá contestar dentro de 15 días.

Periodo de probatorio

- El término probatorio es de 15 días, que podrá prorrogarse si, a juicio del juez, las circunstancias así lo exigieren.
- Durante este período las partes pueden, aportar los medios de prueba que estimen convenientes.
- En los juicios se considerarán como medios legales de prueba, los documentos que se acompañen a la contestación de los reparos, las medidas para mejor resolver que ordene el juez de primera instancia y toda prueba que aporten las partes con posterioridad a la contestación.

Periodo decisorio

- El juez de cuentas, puede acoger o dejar sin efecto el reparo, total o parcialmente, (el plazo para apelar es de 15 días).
- Sin perjuicio de lo anterior, cuando por la naturaleza de los hechos investigados en el juicio de cuentas, no procediere condenar civilmente al demandado, el juez podrá considerar el reparo como una infracción administrativa y aplicar alguna de las medidas disciplinarias. Esta resolución es apelable ante el Tribunal de Segunda Instancia.

Periodo segunda instancia

- Una vez apelada la sentencia definitiva, corresponderá al Tribunal de Segunda Instancia pronunciarse sobre el recurso interpuesto.
- El plazo para pronunciarse es de 30 días, contado desde la concesión del recurso de apelación, después de oír al recurrente y al fiscal en la misma forma y plazos establecidos para la primera instancia.
- De existir interés en ofrecer pruebas, el tribunal de oficio a petición de parte, podrá fijar un término especial de prueba que no podrá exceder de 10 días.

Recursos

- Recurso de queja: contra la sentencia de segunda instancia procede el recurso de queja ante la Corte Suprema, por faltas o abusos cometidos por los jueces que la dictaron, (plazo 5 días hábiles).
- Recurso de revisión: contra de la sentencia de segunda instancia procede el recurso de revisión ante el propio Tribunal de Segunda Instancia para que modifique su fallo, el cual debe interponerse en los plazos de 3 meses para los residentes en el territorio nacional y de 6 meses para los ausentes del país, contados desde la notificación de la sentencia.

Cumplimiento del fallo

- La sentencia definitiva que se dicte en los juicios de cuentas, tendrá mérito ejecutivo, y en contra de ellas, no podrán oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento.

7.4. Jurisprudencia Ley del Lobby (Ley 20.730)

7.4.1. Jurisprudencia Administrativa Contraloría General de la República (CGR)

i) DICTAMEN 20.437, 02.08.2019

El artículo 8° del decreto N° 71, de 2014, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, reglamento de la Ley 20.730, precisa que los sujetos pasivos de lobby y gestiones de intereses particulares, “no se encuentran obligados a conceder las audiencias o reuniones solicitadas”, sin perjuicio de lo cual, deben brindar igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que requieran audiencias sobre una misma materia.

Un concejal invitó reiteradamente a una empresa a la Comisión de Régimen Interno del Concejo Municipal, pese a existir una licitación en curso. Incluso el subgerente manifestó la intención de hacer entrega

a los concejales de 70 invitaciones para un espectáculo en Movistar Arena.

La contraloría concluye que no hay infracción a la Ley del Lobby, sin perjuicio de una eventual falta de probidad.

ii) DICTAMEN E62.736, 23.12.2020

Ante la falta de respuesta de la municipalidad a la solicitud de audiencia y el deber de denuncia dispuesto en el artículo 18 del Reglamento de la Ley 20.730, el Consejo Para la Transparencia (CPLT), resolvió remitir los precitados antecedentes a este ente de control (CGR), por la eventual infracción a las normas de la mencionada Ley.

Los artículos 15 y 16 de la Ley 20.730, establecen los supuestos que justifican que el órgano contralor instruya un proceso sancionatorio por incumplimientos a dicha normativa, los que aluden a inobservancias consistentes en la omisión de informar o registrar las audiencias sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5° del referido cuerpo legal. Los viajes realizados por tales sujetos en el ejercicio de sus funciones, los donativos oficiales y protocolares que estos reciban en el desarrollo de sus labores, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación o, en su caso, por la omisión inexcusable de incorporar la información que conforme a dicha ley y su reglamento debe consignarse en los registros de agenda pública establecidos en el artículo 7, o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa en tales registros.

Los hechos indicados no guardan relación con los presupuestos para la instrucción del proceso sancionatorio previsto en el artículo 15 de la Ley 20.730, de manera que en la especie no hay mérito para que este Órgano de Control ordene curso al mismo.

iii) DICTAMEN 16.188, 01.03.2016

Son sujetos pasivos de Lobby, en la administración comunal, los alcaldes, concejales, directores de obras municipales, y los secretarios

municipales. Los órganos a los que pertenecen los sujetos pasivos indicados en ese artículo pueden determinar que otros funcionarios sean considerados sujetos pasivos para efectos de esa ley, “cuando, en razón de su función o cargo y por tener atribuciones decisorias relevantes o por influir decisivamente en las personas que tienen dichas atribuciones”, sea necesario, para efectos de transparencia, someterlos a esa normativa.

Tales personas deberán ser individualizadas anualmente por resolución de la autoridad competente. Dado que ni por mandato legal, ni especial del antedicho decreto municipal, el director de seguridad vecinal, es sujeto pasivo de la regulación en estudio, aquél no tiene el deber de llevar el anotado registro de agenda pública, en razón de lo cual, la denuncia formulada por la recurrente debe ser desestimada.

7.4.2. Jurisprudencia judicial

i) CORTE DE SANTIAGO ROLES N° 77.905 Y N° 77.903,
CONFIRMADAS POR CORTE SUPREMA ROLES N°
43.473-2017 Y N° 43.474

Corte Suprema confirmó las sentencias de la Corte de Apelaciones de Santiago que declaró inadmisibles las acciones de protección deducidas por dos carabineros contra el Departamento de Información Pública y lobby de Carabineros de Chile, por el rechazo de sus solicitudes de audiencia con el General Director de Carabineros, solicitadas en el marco de apelaciones deducidas contra las resoluciones que los dieron de baja.

8. Casos prácticos en el mundo municipal²⁸

Se describen casos prácticos de políticas y programas, desarrollados por municipalidades, que avanzan en favor de la mayor transparencia y probidad en el mundo municipal.

8.1. Municipalidad de Peñalolén

La Municipalidad de Peñalolén decidió postular a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), organización internacional que reúne a gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear gobiernos más transparentes, inclusivos y participativos. Para ser admitida como miembro de dicha alianza esta municipalidad debía cumplir con estrictos criterios del Modelo de Gobierno Abierto Municipal, carta de navegación para los municipios que quieren ser parte de este acuerdo, y que obliga a altos estándares en: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

El cumplimiento de cada una de estas dimensiones está establecido de forma escalable y flexible, por lo que se ajusta a las condiciones y capacidades de los municipios. Para lograr estos avances, las municipalidades deben codiseñar junto a sus vecinos y vecinas planes de acción con compromisos específicos orientados al progreso en estas

28 Referencia a casos prácticos de aplicación de políticas y programas que avanzan en favor de la mayor transparencia y probidad en el mundo municipal. Aplicación de normativas, de códigos de ética, instancias de formación, capacitación y socialización, desde las municipalidades, y desde la ACHM, entre otras.

líneas, contemplando en cada uno de ellos algún componente de innovación tecnológica y/o metodológica.

Es así que después de construir un plan para el Gobierno Abierto Municipal de Peñalolén, este se materializó en cuatro compromisos:

1. Portal de datos abiertos con visualizaciones e historias (<https://www.penalolen.cl/opendata>)
2. Implementación de Cuentas Públicas Participativas
3. Difusión en tiempo real de estado de Obras Públicas (<https://www.penalolen.cl/dom>)
4. Implementación de un Consejo Consultivo de jóvenes

Como nuevo miembro de OGP, la Municipalidad de Peñalolén trabajará con organizaciones de la sociedad civil local y otros miembros de OGP para promover la agenda de gobierno abierto a nivel local y transformar la forma en que el gobierno sirve a sus ciudadanos.

8.2. Municipalidad de Purranque

La Municipalidad de Purranque se ha convertido en poco tiempo en uno de los mejores ejemplos a nivel nacional de cómo tener excelentes prácticas en materias de transparencia activa y en derecho de acceso a la información, sin contar con un presupuesto municipal abultado y con un equipo de trabajo pequeño.

Como señala Harry Junginger, Jefe de Calidad y Transparencia de dicha municipalidad, el trabajo de la Unidad de Transparencia se basa en el buen clima laboral y la confianza entre los funcionarios de los distintos estamentos municipales. Es así como la jefatura de Calidad y Transparencia puede contar con enlaces en todas las unidades municipales, con los cuales la Unidad de Transparencia ha podido estandarizar una metodología para las solicitudes de información en línea. De esta forma, al ingresar una solicitud:

1. Se revisa si la información para dicha solicitud existe o no en el Portal de Transparencia. Si no es así, se va de forma personal al enlace dentro

de la oficina municipal correspondiente. Y si corresponde a una dependencia externa, se envía una solicitud por correo electrónico.

2. Se da un plazo máximo para entregar la documentación. Si la información es muy difícil de conseguir, se aplican prórrogas.

3. El tiempo de entrega, dada la confianza entre los funcionarios, es de 5 días hábiles generalmente, y luego se procesa y entrega la respuesta por parte de la municipalidad. Normalmente las respuestas a las solicitudes no sobrepasan a los 8 a 10 días hábiles.

Es con el desarrollo de estas buenas prácticas que el municipio de Purranque ha sido considerado con nota máxima en el índice de Derecho de Acceso a la Información Pública, según el Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal 2020, realizado por el Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma.

8.3. Municipalidad de Renca: Plan de Acción Comunal de Gobierno Abierto

Desde el año 2019, el municipio de Renca comenzó un programa de participación ciudadana para generar un plan de medidas (o “compromisos”) a través del diálogo y la creatividad de los funcionarios municipales y los vecinos de la comuna. Este proceso generó cinco medidas a implementar en dos años, medidas recopiladas en el 1º Plan de Acción Comunal de Gobierno Abierto de la Municipalidad de Renca.

El quinto compromiso del plan es la creación de un “concejo municipal abierto”. Esto fue un tema especialmente requerido por vecinos y vecinas durante la etapa de cocreación del plan, para que los principios del gobierno abierto también se apliquen al funcionamiento del concejo municipal. El compromiso tomado fue:

Generar instancias físicas y virtuales que permitan un funcionamiento del Concejo Municipal de acuerdo a los principios del gobierno abierto, dando a la comunidad acceso más amplio a las sesiones del Concejo, sus actas, acuerdos, reportes y gastos en forma oportuna, formato procesable y lenguaje claro. Crear un espacio en el sitio web de la municipalidad para publicar lo relacionado al gobierno abierto del Concejo Municipal.

Para generar este compromiso se necesita, entre otras materias, contar con un salón más grande para la participación popular, generar un espacio especial en el sitio web municipal, que los concejales abran un espacio para atención pública a los vecinos, hacer videos didácticos sobre qué es el concejo municipal y contratar una persona a cargo para documentar esta nueva forma de hacer concejos.

Como contrapartida, el municipio debe hacer entender a los vecinos y vecinas que crear un concejo municipal abierto no significa que ellos y ellas puedan participar con voz y votos en los acuerdos del concejo, dado que sus atribuciones y funciones están claramente definidas por ley, pero sí pueden ser activos fiscalizadores del concejo y sus miembros, para así contar con mayores herramientas de rendición de cuentas. Por lo tanto, la municipalidad tiene el desafío de ser más didácticos, generar materiales auto explicativos sobre el concejo y las temáticas que abordan.

Este compromiso se encuentra en etapa de diseño y de adecuación de la infraestructura municipal, dado que por la pandemia del COVID-19 se han retrasado los trabajos.

8.4. La capacitación en la ACHM

Desde la Asociación Chilena de Municipalidades se ha capacitado a cientos de ediles y funcionarios municipales en temas de probidad, transparencia, y ética pública. Estas capacitaciones se realizan permanentemente tanto en las escuelas de invierno y de verano, así como en jornadas y cursos de capacitación presenciales o virtuales, y son desarrolladas por la Dirección Jurídica de la ACHM.

En un contexto de desconfianza en las instituciones, la transparencia y probidad resultan fundamentales para evitar irregularidades en la gestión que terminan por ensombrecer la imagen y la legitimidad de las políticas y programas municipales. Fortalecer la relación entre el vecino y la municipalidad, mejorar la rendición de cuentas a la comunidad, fomentar la probidad y reducir las posibilidades de actos de corrupción debe ser un foco esencial de las autoridades del ámbito local; las anteriores son sólo algunas de las misiones que son abordadas en las capacitaciones realizadas por la ACHM.

Dentro de las actividades que se han realizado solamente desde 2019 en adelante se encuentran:

- Escuela de Verano 2019: curso “La responsabilidad y las sanciones en el ámbito municipal”.
- Escuela de Invierno 2019, Iquique: “Fiscalización en la Ley 20.285 Transparencia y Ley 20.730 sobre lobby y gestiones que representen intereses particulares”; “Taller sobre Fiscalización Ciudadana”.
- Escuela de verano 2020, Puerto Varas: taller sobre Fiscalización Financiera.

De la misma forma, y en el marco de la pandemia, se realizaron diversas actividades formativas a distancia en el año 2020 (recuento):

- Análisis de la Jurisprudencia de Contraloría en tiempos de COVID-19.
- Escuela Verano 2021: actualización jurídica municipal.
- Probidad municipal en tiempos de pandemia: una obligación vigente.
- Fallos recientes de la Corte Suprema con incidencia en materia municipal.
- Taller Riesgos de corrupción y desafíos en probidad y transparencia (22, 29 de octubre y 5 de noviembre).

También en materia formativa se realizaron las siguientes acciones en el año 2021:

A) La Asociación Chilena de Municipalidades realizó la entrega del “Manual del Concejal”. Una guía práctica para el buen desarrollo de los concejos municipales que existen en todas las municipalidades del país. El documento aborda en sus diversos capítulos antecedentes histórico-legales, funciones del concejo, su reglamento interno, obligaciones y derechos, el alcance de las facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras que tiene este cuerpo colegiado, entre otros temas.

B) Capacitación del fiscal Gajardo.

9. Bibliografía de referencia y sitios de interés

9.1. Referencias bibliográficas

- Barros, Manuel. (2019). Sistematización de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto en la Municipalidad de Peñalolén. Santiago, Chile.
- Bautista, O. (2001). La Ética en los Servidores Públicos. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Bautista, O. (2008). La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Callahan, D., & Bok, S. (1980). The goals in the teaching of ethics. Ethics teaching in higher education. New York: The Hastings Center Series in Ethics. Plenum Press.
- Cody, W., & Lynn, R. (1992). Honest government: An ethics guide for public service. Westport: CT: Praeger Publishers.
- Fundación Tribu. (2020). Primer plan de acción comunal de gobierno abierto de Renca (2019-2021), edición digital. Colección: Municipios abiertos. Santiago, Chile.
- Hood, C. (1992). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69:1.
- Jordana, L. (1954). La Moral Profesional del Empleado Público. Madrid, España: CSIC.
- Lichtenberg, J. (1996). What Codes of Ethics Are For? en Margaret Coady and Sidney Bloch (eds.), *Codes of Ethics and the Professions*. Melbourne: University Press.
- Naessens, H. (2010). Ética Pública y Transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Santiago de Compostela.
- Quintana, E. (2007). Economía política de la Transparencia. Cuadernos de Transparencia 09. D.F. México: Instituto Federal de Acceso a la información pública, IFAI.
- Rey, J. (2011). El nuevo Estatuto de los Trabajadores. Estudio jurídico-sistemático del RDLegislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Granada.

- Sovejano, V. (2014). La ética en la administración pública: los códigos de conducta. El caso español. Cádiz, España: Universidad de Cádiz.
- Villoria, M. (2007). “Ética postconvencional e instituciones en el servicio público”. Reís: Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.

9.2. Legislación y normas

- Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Decreto 100. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley 19.862 Establece Registros de las Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos.
- Ley 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.
- Ley 18.883, Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
- Ley 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.
- Ley 19.885, incentiva y Norma el Buen Uso de Donaciones que dan Origen a Beneficios Tributarios y los Extiende a Otros Fines Sociales y Públicos.
- Ley 19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.
- Decreto 250 Aprueba Reglamento de la Ley 19.886 de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.
- Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública.
- Ley 20.730 Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares Ante las Autoridades y Funcionarios.
- Ley 20.742, Perfecciona el Rol Fiscalizador del Concejo; Fortalece la Transparencia y Probiidad en las Municipalidades; Crea Cargos y Modifica Normas Sobre Personal y Finanzas Municipales.
- Ley 20.880. Sobre Probiidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

9.3. Sitios de interés

En adelante se presentan un conjunto de sitios de interés para las municipalidades en materia de probidad y transparencia, los que consideran desde plataformas internacionales, hasta experiencias nacionales en materia municipal, pasando por la legislación y las políticas públicas, hasta las experiencias de las municipalidades en el ámbito nacional.

Asociación Chilena de Municipalidades: <https://achm.cl/>

Alianza Anticorrupción UNCAC Chile: <https://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/>

Alianza para el Gobierno Abierto: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/>

Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/>

Consejo Para la Transparencia: <https://www.consejotransparencia.cl/>

Sitio de la convención constitucional: <https://www.chileconvencion.cl/>

Educa Transparencia, Portal Educativo del Consejo para la Transparencia: <https://www.educatransparencia.cl/portal/>

Decálogo de probidad en las compras públicas para funcionarios del estado: <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/Probidad.pdf>.

Gobierno Abierto Peñalolén: <https://gobiernoabierto.penalolen.cl/>

Municipio Abierto Renca: <https://renca.cl/municipioabierto/>

Plataforma Ley del Lobby: <https://www.leylobby.gob.cl/>

Web de Municipalidad de Puente Alto: <https://www.mpuentalto.cl/>

Web de Municipalidad de Providencia: www.providencia.cl

Web Gobierno Abierto Chile: www.ogp.gob.cl

Este libro fue posible gracias al apoyo de la Universidad de Santiago de Chile a través de la Vicerrectoría de Vinculación con el Medio. En la presente edición trabajó el equipo completo de Editorial Usach:

Director
Galo Ghigliotto

Equipo editorial
Catalina Echeverría (editora)
Andrea Meza (diseñadora)
Ana Ramírez (diseñadora)
Consuelo Olgún (editora adjunta)

Equipo administrativo
Martín Angulo (jefe administrativo)
Claudia Gamboa (secretaria)
Daisy Farías (auxiliar de servicio)

Equipo comercial
Emiliana Pereira (jefa comercial)
Javier Solís (ventas)
Pablo Masquiarán (asistente de bodega)



EDITORIAL
USACH

*

Esta
primera
edición
de *Manual de
transparencia y probidad en
el sector municipal* se terminó de
imprimir en diciembre de 2022.

Para los textos de portada se utilizó
la tipografía Calistoga; para
el interior se utilizó la
tipografía Minion
Pro.



El funcionamiento transparente de las instituciones y de las autoridades, así como la conducta de sus funcionarios, es una práctica que las sociedades democráticas han ido incorporando al sentido de lo público con mayor fuerza en los últimos años. Hoy en día existe una ciudadanía que comprende y valora la probidad y la transparencia. En este sentido, las municipalidades pasan a ser fundamentales en la sociedad, dado que son el primer y más cercano espacio estatal que se relaciona con la ciudadanía, a través de servicios esenciales tales como la salud, la educación, el aseo y la recolección de la basura, entre otros.

Manual de transparencia y probidad en el sector municipal constituye una herramienta de orientación y ayuda a los funcionarios y funcionarias que deben tomar decisiones político-administrativas en sus municipalidades. También es un libro que servirá de instrumento para contribuir a generar un aprendizaje consistente en estas materias.



COLECCIÓN **CULTURA Y PATRIMONIO**

