

EL CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN MUNICIPAL

Nuevas formas y buenas practicas...

Jorge Echeverría Mejías

Administrador Público

CONCEPTOS

CONTROL

Se refiere al proceso de verificación y seguimiento del cumplimiento de normas, leyes y regulaciones.

Es un proceso más amplio y continuo.

El control puede ser interno o externo, mientras que la fiscalización suele ser externa.

FISCALIZACION

Implica una acción más activa y directa, incluyendo la inspección, investigación y evaluación de la gestión administrativa y financiera de instituciones públicas y sus funcionarios.

Es una forma específica de control, generalmente realizada por órganos externos a la entidad fiscalizada. Puede derivar de un proceso de control interno que ha detectado problemas o irregularidades.

LAS MUNICIPALIDADES

Las municipalidades han sido concebidas por el artículo 118, inciso cuarto, de la Constitución Política de la República, reiterado por el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Para la consecución de estos importantes objetivos la ley ha asignado a estos órganos amplias funciones y las prerrogativas necesarias para satisfacer los más diversos requerimientos de la población, aún en los casos en que la atención de los mismos haya sido confiada a otros órganos estatales. Esto resulta de manifiesto al constatar que con arreglo a lo previsto por el artículo 4º de la Ley N° 18.695, los municipios se hallan habilitados expresamente para realizar funciones compartidas con otros órganos del Estado.

LAS MUNICIPALIDADES

En la misma disposición, letra l) se ha dispuesto una norma atributiva de funciones de carácter genérico, que permite a los municipios desarrollar cualquier otra función diferente a las allí enunciadas- y ciertamente distintas a las funciones privativas contempladas en el artículo 3° de la misma ley- con la sola exigencia que esas funciones correspondan a actividades que sean de interés común en el ámbito local.

Así la ley se ha encargado, al mismo tiempo, de dotar a los municipios de los instrumentos jurídicos y financieros necesarios para ejercer adecuadamente sus cometidos, pudiendo citarse al efecto las disposiciones establecidas en los artículos 5 y 6 de la Ley N° 18.695, que contienen un cúmulo de prerrogativas destinadas a hacer posible la gestión municipal (PLADECO, PRC, PPTTO, Adm.Bs. Municipales y Nacionales de Uso Público, Subvenciones, Plan de Seg. Pública, Aplicar Tributos, otros,).

LAS MUNICIPALIDADES

Paralelamente a ello, y aun cuando no significa de manera forzosa que cuenten con todos los recursos que tan amplias funciones puedan demandar, también han sido provistas de un patrimonio integrado por ingresos relevantes y de autonomía para la administración de sus finanzas. Ello, conforme lo prevén los artículos 13 y 14 de la Ley N°18.695.

Cabe preguntarse y determinar conforme a la realidad municipal, si es este el sistema de control concebido por la legislación dentro de la Ley N° 18.695 que permita asegurar la legalidad y la oportunidad o conveniencia en el ejercicio de las competencias otorgadas a los municipios y en la aplicación de las atribuciones e instrumentos de gestión previstos para este efecto.

LAS MUNICIPALIDADES

Surge así la preocupación e incertidumbre no sólo desde una mirada de la propia naturaleza de la Administración Comunal, sino también conforme a los hechos que actualmente se desarrollan en el que hacer municipal, y el volumen cada vez mayor de las necesidades llamadas a ser satisfechas por los órganos locales y la envergadura de los recursos que ellos invierten anualmente con tal fin -lo que a su turno justifica la existencia de un adecuado régimen de control de los actos municipales- sino que, además, se funda en la constatación que pese al interés demostrado por el legislador en crear dicho régimen de fiscalización, éste adolece de imperfecciones que afectan su eficacia y que impiden que cumpla debidamente el rol que le corresponde.

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

CONTROL EXTERNO



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

- Ley N° 10.336
- Ley N°18.695, artículos 51 al 55 del párrafo 7° Fiscalización.

CONTROL INTERNO



ALCALDE

CONCEJO MUNICIPAL

UNIDAD DE CONTROL

CONTROL INTERNO

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

De dichas disposiciones se advierte que si bien la Contraloría ejerce sobre la actividad municipal un control de legalidad y constitucionalidad, de naturaleza jurídico y financiero, **ha sido privada de uno de los más importantes instrumentos de control jurídico, cual es la toma de razón de los actos municipales.** (Art. 53 Ley N°18.695).

Es así, que después de señalar el artículo 51 de la Ley N° 18.695 que las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, el artículo 53 establece expresamente que: **"Las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, pero deberán ser registradas en la Contraloría General de la República cuando afecten a funcionarios municipales."**

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Esta forma de toma de razón, por tanto se aplica a un grupo cualitativa y cuantitativamente muy reducido de actos municipales dentro del universo de materias sobre las cuales pueden recaer las decisiones de la autoridad local -los relativos a personal- quedando los restantes asuntos municipales exentos de todo control previo.

De esta forma el control jurídico de la actividad municipal, al margen de la fiscalización efectuada por la vía del registro reservada respecto de los actos de personal, se lleva a cabo mediante las restantes formas de control que emplea la Contraloría, especialmente, a través de la emisión de dictámenes jurídicos (Art.52 Ley N° 18.695), y de la inspección de las unidades municipales (Ley N° 10.336).

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTROL EN MATERIAS DE CARÁCTER FINANCIERO: éste comprende la fiscalización del ingreso e inversión de los fondos, y el examen y juzgamientos de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes, sean o no monetarios. Ambas labores quedan sujetas tanto a las disposiciones de la Ley N° 10.336 como a las normas contempladas en el D.L. N° 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado, particularmente a su Título V, por expresa remisión formulada por el artículo 51 de la Ley N° 18.695.

De esta forma la labor fiscalizadora desarrollada por la Contraloría General de la República, sólo consiste en un control formal de juridicidad y no comprende el examen de mérito, conveniencia ni oportunidad de los actos municipales. Esto se encuentra reconocido expresamente en el artículo 52, inciso segundo, del D.L. N° 1.263, de 1975, en lo que concierne al control financiero.

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

ALCALDE, CONCEJO MUNICIPAL, UNIDADES MUNICIPALES



La fiscalización interna ejercida por el Alcalde, el Concejo y algunas reparticiones municipales, como por ejemplo la Unidad de Control Interno y la unidad de Administración y Finanzas, posee como característica común que **además del control formal de juridicidad, permite efectuar un control de eficiencia y de resultados.**

Al margen de confrontar la actividad municipal con el marco jurídico que la rige, a fin de determinar si aquella se encuadra o no en éste, deben velar porque en su desarrollo ella evidencie una optimización de los recursos y el logro de las metas propuestas.

En general, **los órganos de control municipal pueden y deben constatar que se haya hecho un uso racional de los medios y que éstos hayan permitido alcanzar el objetivo de los proyectos, programas y/o actividades.**

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

ALCALDE

El Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y que en tal calidad le corresponde su dirección y administración, el artículo 56 de la Ley N° 18.695 agrega que también tendrá la "supervigilancia de su funcionamiento". Esta declaración vino a ratificar lo que ya había expresado la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en cuyo artículo 11 previene que **"Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia"** agregando, en su inciso segundo, que **"Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones."**

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

CONCEJO MUNICIPAL

Ley N° 18.695, señala el establecimiento de un Concejo como órgano fundamental dentro de la estructura constitutiva del municipio, al cual el artículo 71 le confirió un carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. **El carácter contralor que posee el Concejo** y que resulta consustancial a su establecimiento, según se advierte de la precitada disposición, obra como una suerte de contrapeso ante la exención del trámite de toma de razón de los actos municipales. Para comprender a cabalidad la afirmación que precede, conviene tener presente que **las competencias fiscalizadoras del Concejo, contenidas en las letras b), c), d), h), i) j), l), y m), del artículo 79 de la ley, permiten apreciar que ninguna autoridad o competencia propia del ámbito municipal queda excluida de esta función fiscalizadora**, la que es ejercida sobre los siguientes órganos y actividades:

CONCEJO MUNICIPAL

```
graph TD; A[CONCEJO MUNICIPAL] --> B[Las actuaciones del Alcalde]; B --> C[Las actuaciones de las unidades y servicios municipales]; C --> D[Las entidades o terceros que reciban aportes del municipio]; D --> E[El cumplimiento de los planes y programas de inversiones municipales y la ejecución del presupuesto municipal];
```

Las actuaciones del Alcalde

Las actuaciones de las unidades y servicios municipales

Las entidades o terceros que reciban aportes del municipio

El cumplimiento de los planes y programas de inversiones municipales y la ejecución del presupuesto municipal

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

UNIDADES MUNICIPALES DE CONTROL INTERNO

UNIDAD DE CONTROL

- Aparece establecida con la finalidad de que ejerza en forma directa y exclusiva la tarea fiscalizadora de la actividad municipal. Así lo demuestra la descripción de funciones que efectúa el artículo 29 de la Ley N° 18.695.
- Le ha sido asignado un rol contralor de gran amplitud, el que incluye velar tanto por la juridicidad de los actos municipales como por la eficacia de los mismos.

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

UNIDADES MUNICIPALES DE CONTROL INTERNO

UNIDAD DE CONTROL

- Sin embargo, y pese a la trascendencia de la labor llamada a cumplir por esta unidad de fiscalización, el legislador no hizo forzosa la creación de este contralor municipal interno, para todos los municipios, de acuerdo a lo previsto por los artículos 16 y 17 de la Ley N° 18.695,(2010) sólo las municipalidades de comunas demás de 100.000 habitantes estaban obligadas a incluir en su organización interna a la unidad de control. Tratándose de municipios de comunas con una población igual o inferior a esa cifra, la ley únicamente permitía, pero no hacia obligatorio, que las respectivas corporaciones la crearan, **recién en abril de 2014 la Ley N° 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, **vino a crear el cargo de Director de Control.**

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

UNIDADES MUNICIPALES DE CONTROL INTERNO

UNIDAD DE CONTROL

- Un importante número de municipios en su régimen de fiscalización de la actividad municipal se vio fuertemente debilitado.
- Asimismo, no altero lo expresado, la circunstancia que la jurisprudencia de la Contraloría General de la República haya establecido que aún tratándose de municipios de comunas de población igual o inferior a 100.000 habitantes, la función de control debió ser asumida por alguna unidad municipal, toda vez que, al margen del cuestionamiento que merece el fundamento y alcance de esa decisión, en estos eventos la eficacia de la labor fiscalizadora quedo supeditada a la mayor o menor importancia y volumen de las funciones con las cuales fue refundida.

LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

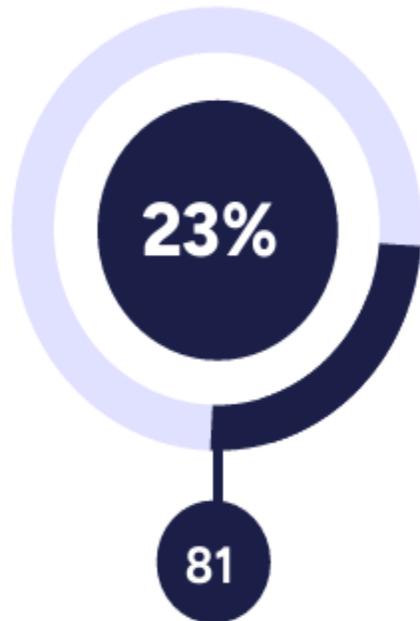
UNIDADES MUNICIPALES DE CONTROL INTERNO

Es necesario hacer historia e indicar que, de acuerdo a los datos aportados por la Asociación Chilena de Municipalidades en esa época, los (345) municipios del país, en cuanto a sus plantas municipales, presentaban la siguiente situación:

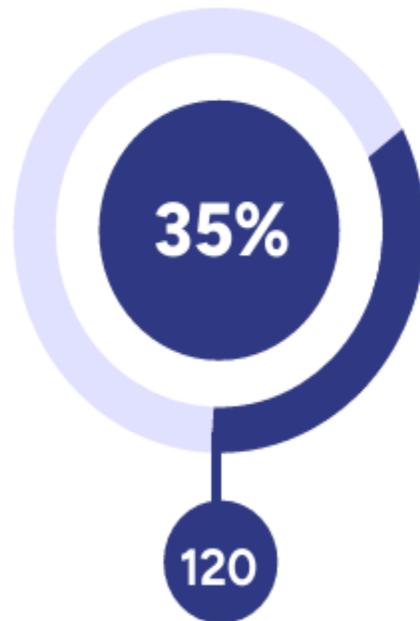


LOS ORGANOS DE CONTROL Y SUS COMPETENCIAS

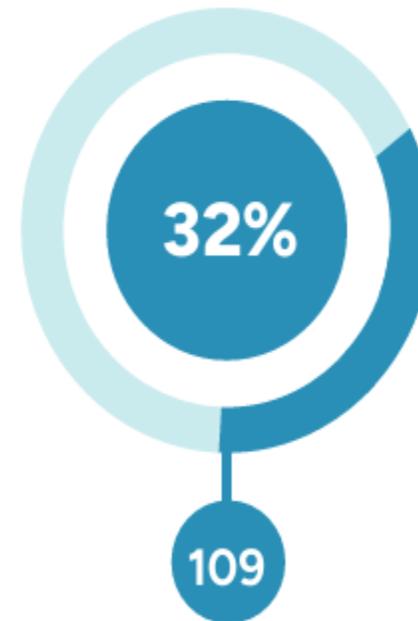
¿CUÁNTOS FUNCIONARIOS CONFORMAN LAS UNIDADES DE CONTROL DE LAS MUNICIPALIDADES A NIVEL NACIONAL?



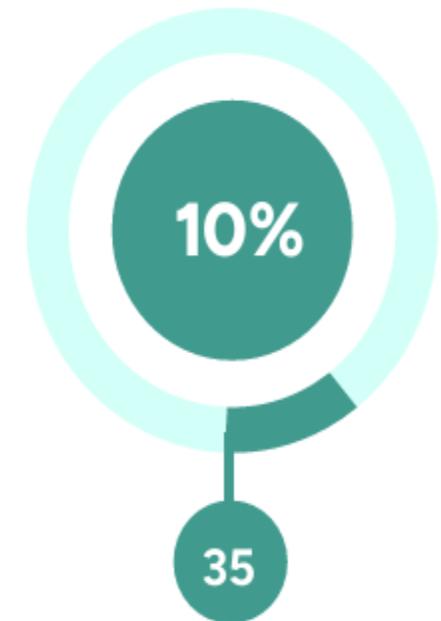
Unidades de control compuestas por 1 funcionario/a



Unidades de control compuestas por entre 2 y 3 funcionario/a



Unidades de control compuestas por entre 4 y 9 funcionarios/as



Unidades de control compuestas por más de 10 funcionarios/as

EL CONTROL INTERNO

Roles y responsabilidades

ALTA DIRECCION

Responsabilidad de las **jefaturas** sobre el actuar de los **funcionarios** bajo su control.
Auto Control

1° línea de control

PERSONAS FUNCIONARIOS

Responsables de **aplicar, revisar y/o corregir** los controles implementados

2° línea de control

AUDITORIA INTERNA

Fiscaliza la actuación de la entidad velando por el cumplimiento de los fines institucionales con apego al ordenamiento jurídico

3° línea de control

C.G.R.

Control ex post, implica **pronunciarse sobre hechos irregulares** que ya se materializaron en la Administración

4° línea de control

LA EFICACIA DEL CONTROL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La descripción de los órganos a cuyo cargo se halla confiada la función fiscalizadora de la actividad municipal, lleva a preguntarse si la forma en que ellos se encuentran estructurados y las competencias y prerrogativas que al efecto les han sido asignadas, resultan adecuadas y suficientes para lograr que ella se desarrolle en conformidad al marco normativo que la rige o para que obtenga el restablecimiento de la jurisdicción quebrantada, según se trate de un control preventivo o a posteriori de los actos originados en el funcionamiento de los municipios.

¿Es, por consiguiente, eficaz el contralor municipal en la forma en que se encuentra consagrado por las disposiciones de la Ley N° 18.695?

LA EFICACIA DEL CONTROL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Dicho sistema debe asegurar, entre otros aspectos, que la tarea fiscalizadora no sólo descansa en meras normas atributivas de competencia sino que además responda al ejercicio de un deber u obligación exigible jurídicamente, el que, en cuanto tal, debe prever las responsabilidades y la manera de hacerlas efectivas, para el caso de que aquel sea incumplido.

LA NUEVA FORMA DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONSOLIDADO DE INFORMACIÓN CIRCULARIZADA (CIC)

A diferencia de las auditorias convencionales, los CIC adoptan un enfoque transversal que cruza datos de múltiples organismos mediante herramientas tecnológicas, lo que le permite obtener una radiografía estructural de los problemas del Estado. Con esta estrategia, la Contraloría busca pasar de un control reactivo a uno preventivo, capaz de anticipar y frenar ineficiencias o irregularidades antes que escalen.

Se están elaborando CIC enfocadas en áreas críticas como el uso del agua, doble contratación en el sector público, deudas universitarias, y ocupaciones ilegales de propiedades fiscales.

13 INFORMES CONSOLIDADO DE INFORMACION CIRCULARIZADA (CIC)

Nº1: SOBRE CUMPLIMIENTO MUNICIPAL DE LA LEY N° 21.591, DE ROYALTY A LA MINERÍA.

Nº2: SOBRE ESTADO DE LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO MUNICIPALES.

Nº3: SOBRE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

Nº4: SOBRE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE CONDUCIR EN EVENTUAL CONTRAVENCIÓN DE LA LEY N° 21.389, QUE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE DEUDORES.

Nº5: ANÁLISIS DE HORAS EXTRAS 2024 EN EL SECTOR MUNICIPAL.

Nº6: ESTADO DE RENDICIONES DE JUEGOS PANAMERICANOS 2023.

Nº 7: SOBRE REGISTRO DE PERSONAL MUNICIPAL. (SIAPER).

13 INFORMES CONSOLIDADO DE INFORMACION CIRCULARIZADA (CIC)

Nº8: SOBRE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

Nº9: SOBRE FUNCIONARIOS Y TRABAJADORES QUE HABRÍAN SALIDO DEL PAÍS ESTANDO CON LICENCIA MÉDICA.

Nº10: SOBRE FUNCIONARIOS Y TRABAJADORES DEL ÁREA DE LA SALUD QUE HABRÍAN ASISTIDO PARTOS ESTANDO CON LICENCIA MÉDICA.

Nº11: SOBRE SITUACIÓN COMUNAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA: CREACIÓN DE CONSEJOS Y PLANES COMUNALES DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Nº12: CONTRALORÍA ADVIERTE QUE SECTOR MUNICIPAL PAGÓ \$388 MIL MILLONES POR LICENCIAS MÉDICAS DURANTE 2024.

Nº13: SOBRE LICENCIAS MÉDICAS EMITIDAS ENTRE LOS AÑOS 2020 Y 2022, INVESTIGADAS POR LA FISCALÍA NACIONAL.

LA NUEVA FORMA DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

OTRAS INICIATIVAS:

La Contraloría también está impulsando la digitalización de los procedimientos sumarios para agilizar los procesos y mejorar la transparencia.

A partir del **Oficio N° E82804/2025** de la Contraloría General de la República, en el cual se identificaron a los funcionarios públicos de cada institución, que estando con licencia médica, realizaron viajes al extranjero durante el periodo 2023-2024, el Órgano Contralor desarrollo el **Sistema de Inspección de Acciones Derivadas (SIAD)** módulo de procedimientos disciplinarios. Esta plataforma está integrada por dos buscadores de información simple y avanzado-, una bandeja de seguimiento de casos, donde se visualizan los procesos de seguimiento, y sus respectivas fichas para la carga de documentos, y un panel de comunicaciones vinculado a cada caso vigente en seguimiento.

LA NUEVA FORMA DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

OTRAS INICIATIVAS:

Se ha creado la Primera Fiscalía Administrativa Permanente, conformada por fiscales administrativos e investigadores, para fortalecer la función disciplinaria de la Contraloría.

Se ha propuesto ampliar las facultades de la Contraloría para solicitar información bancaria y fortalecer y ampliar sus facultades sancionadoras, permitiendo imponer directamente medidas disciplinarias en forma de multas y suspensión de funciones, sin goce de remuneraciones, como medidas de apremio ante el incumplimiento de requerimientos de información necesarios para la fiscalización efectiva, permitiendo a ésta aplicar directamente sanciones administrativas y requerir directamente al tribunal electoral regional la declaración de responsabilidades para alcaldes y gobernadores regionales, fortaleciendo así la independencia y eficacia del procedimiento sancionador, como también modernizar el procedimiento sumarial. (Numero de boletín 17621-06/Refundido con: 17666-06)

LA NUEVA FORMA DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

TOMA DE RAZÓN ELECTRÓNICA:

Los servicios públicos crean y firman actos administrativos afectos a toma de razón a través de una plataforma electrónica. La Contraloría realiza un control preventivo de legalidad antes de que el acto sea inscrito.

REGISTRO AUTOMÁTICO:

Se refiere a la creación, firma y registro de actos administrativos que están exentos del trámite de toma de razón.

REGISTRO ELECTRÓNICO:

Los servicios públicos y municipios ingresan información sobre ciertos actos administrativos en una plataforma, incluyendo aquellos que se encuentran en soporte papel.

PROYECTO

MODIFICA DISTINTOS CUERPOS LEGALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y PROBIDAD DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES Y ORGANIZACIONES FUNCIONALES(BOLETÍN 14594-06)

Planes de Integridad Municipal:

Cada municipio deberá contar con un plan de integridad aprobado por el concejo, que incluya un manual de prevención de delitos, una matriz de riesgos, una política anticorrupción, un código de ética, un canal de denuncias y mecanismos de rendición de cuentas.

Fortalecimiento de la Unidad de Control Interno:

Se busca mejorar la capacidad y eficiencia de estas unidades para fiscalizar la gestión municipal.

Incompatibilidades:

Se establecen nuevas incompatibilidades para cargos de exclusiva confianza del alcalde, limitando la designación de familiares.

Mayor Fiscalización:

Se amplían las facultades de auditoría externa en municipios que reciben aportes públicos significativos.

Mayor Transparencia:

Se aumentan los estándares de transparencia y rendición de cuentas en la gestión municipal.

Participación Ciudadana:

Se busca fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal.

Gracias

JORGE A. ECHEVERRÍA MEJÍAS
JECHEVERRIA64@GMAIL.COM