



REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

- ✘ Derecho administrativo general
- ✘ Derecho regulatorio
- ✘ Bienes públicos
- ✘ Control y contencioso administrativo
- ✘ Obras e infraestructura pública
- ✘ Planificación urbana
- ✘ Modernización del Estado
- ✘ Función pública
- ✘ Transparencia y probidad
- ✘ Gestión pública
- ✘ Finanzas y contabilidad pública
- ✘ Asociaciones público-privadas
- ✘ Auditoría pública
- ✘ Innovación pública
- ✘ Políticas públicas

REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Derecho administrativo general
Derecho regulatorio
Bienes públicos
Control y contencioso administrativo
Obras e infraestructura pública
Planificación urbana
Modernización del Estado
Función pública
Transparencia y probidad
Gestión pública
Finanzas y contabilidad pública
Asociaciones público-privadas
Auditoría pública
Innovación pública
Políticas públicas



APOYAR EL
FORTALECIMIENTO
DEL SECTOR
PÚBLICO



Centro de Estudios de la
Administración del Estado



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA)

Director

Jorge Bermúdez Soto, **Contralor General de la República**

Comité Editorial

Alejandro Weber Pérez, **Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública**

Andrea Repetto Lisboa, **Académica de la Universidad Adolfo Ibáñez**

Stéphanie Alenda, **Directora de la Escuela de Sociología de la Universidad Andrés Bello**

Juan Carlos Ferrada Bórquez, **Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valparaíso**

José Inostroza Lara, **Investigador Asociado al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile**

Camilo Mirosevic Verdugo, **Jefe de la División Jurídica de la Contraloría General de la República**

Nancy Barra Gallardo, **Jefe de Unidad Jurídica del Departamento FF.AA., Seguridad, Presidencia, Hacienda y RR.EE. de la Contraloría General de la República**

Cristián Pliscoff Varas, **Coordinador del Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.**

Redacción

Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA)

Unidad de Publicaciones y Bases de Jurisprudencia de la Contraloría General de la República

Paula Vera Robles, **Secretaria de Redacción**

Claudia Sepúlveda Trejo, **Coordinadora General**

Luis Alejandro Flores Arenas, **Ayudante de Redacción**

Diseño, diagramación e impresión

Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República

Convocatoria abierta y permanente

El Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA) invita a toda la comunidad académica de casas de estudios ligadas a materias que se relacionen con la Administración del Estado; además de funcionarios y servidores de las distintas reparticiones públicas de nuestro país, a enviar sus trabajos al correo electrónico revistacea@contraloria.cl

Selección de trabajos

Los trabajos serán revisados por el comité editorial y aprobados por el director de la revista.

La selección de artículos se realizará mediante arbitraje anónimo, consistente en la revisión de pares especialmente designados para estos efectos. Las pautas de evaluación serán informadas a los interesados, asegurando la calidad, pertinencia, carácter científico y metodología de cada publicación.

Teatinos 56, primer piso, Santiago · Teléfono: +56 2 32401100

Ventas y suscripciones revistacea@contraloria.cl

La revista se encuentra disponible en su versión electrónica:
<http://www.ceacgr.cl/CEA/revista>

Registro de propiedad intelectual N° 305156

Santiago de Chile 2019



C O N T E N I D O

Editorial **7**

Artículos

- Rajevic Mosler, Enrique:** El empleo público en crisis: ideas para salir del marasmo. 9
- Montalva Pérez, Carlos:** Control del presupuesto público, el rol del Congreso Nacional y de la Contraloría General de la República. 29
- López Espinosa, Jonathan:** Ventajas de la utilización de *big data* en el proceso auditor, 2018. 49
- Pincheira Sepúlveda, Carolina:** Debido proceso y procedimientos administrativos disciplinarios. 75
- Pinochet Cifuentes, Osvaldo:** Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso de la comuna de Pudahuel. 99

Análisis de jurisprudencia

- González González, José Ignacio:** Breves notas jurisprudenciales sobre contratación de personal municipal vía Código del Trabajo. 129

Boletín Jurídico de la Contraloría General de la República

- Anuario 2018** **141**

Actualidad

- Los pilares para la modernización de la Contraloría General de la República** **195**
- Innovación en la toma de razón. Análisis de la nueva resolución** **213**
- Resolución N° 6, de 2019, de la Contraloría General de la República,** que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, de las materias de personal que se indican. **235**
- Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República,** que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón. **249**
- Resolución N° 8, de 2019, de la Contraloría General de la República,** que determina los montos en unidades tributarias mensuales, a partir de los cuales los actos que se individualizan quedarán sujetos a toma de razón y a controles de reemplazo cuando corresponda. **267**
- La creación de la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios** como un avance hacia un contencioso estatutario ágil y moderno. **277**
- Recorrido por el Centro de Estudios de la Administración del Estado - CEA** **283**

Recensión bibliográfica

- Presentación del libro *Estatuto Administrativo interpretado y concordado de la Contraloría General de la República*,** por Luis Cordero Vega. **285**

EDITORIAL

El Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA) es una iniciativa creada en 2016 al alero de la Contraloría General de la República. Tiene dentro de sus objetivos apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades públicas y colaborar en la formación transversal de funcionarios de nivel central y local. Para esto, se han desarrollado actividades de formación destinadas a entregar los conocimientos necesarios a quienes se suman a la función pública. Además, se han entregado certificaciones en materias específicas que contribuyen a fortalecer las labores que desarrollan los servicios.

La *Revista Chilena de la Administración del Estado* permite ampliar los alcances del CEA respecto a la colaboración con el sector público, mediante la generación de conocimiento de vanguardia que perfeccione el funcionamiento de las entidades públicas y apoye los procesos de modernización del Estado.

En tiempos de crecientes niveles de desconfianza hacia las instituciones y limitados recursos presupuestarios para responder a las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente, es necesario que las entidades públicas busquen nuevas y mejores formas de cumplir con sus mandatos legales. El análisis doctrinario y práctico de las teorías de la administración permite analizar experiencias reales de diversas instituciones del sector público, identificar buenas prácticas posibles de replicar, reflexionar sobre espacios de mejora en el uso de los recursos públicos y proponer innovadoras maneras de enfrentar los desafíos que enfrenta la función pública en la actualidad.

Este primer número de la *Revista Chilena de la Administración del Estado* presenta cinco artículos de alto nivel académico que han sido seleccionados luego de una rigurosa revisión teórica y metodológica. Cada uno hace mención a importantes retos que las entidades públicas enfrentan en la actualidad: la crisis del empleo en el sector central y municipal; el control del presupuesto público; las ventajas del uso de tecnología en los procesos de control; la relevancia del debido

proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios; y la participación ciudadana a nivel local, son elementos centrales en la discusión y construcción de la buena administración. Por esa razón, este primer volumen busca analizar en profundidad estos fenómenos y proponer una mirada reflexiva e innovadora que aporte a la generación de conocimiento administrativo y al fortalecimiento de una Administración pública moderna que responda de mejor manera a las expectativas de los ciudadanos.

La modernización del Estado, como el principal desafío de la función pública en la actualidad no puede estar basada en procesos guiados por la intuición. Por el contrario, es necesario que los diversos proyectos e iniciativas que buscan reformar al sector público sean regidos por conocimiento experto y técnico que asegure que cada peso invertido en iniciativas de innovación y fortalecimiento de la función pública sea utilizado cumpliendo los principios de eficacia, eficiencia y economicidad. Esta revista académica es un esfuerzo en este sentido y tiene como único norte promover la generación de conocimiento experto en pos de una buena administración, que redundará en el cuidado y el buen uso de los recursos públicos.

Jorge Bermúdez Soto
Contralor General de la República

EL EMPLEO PÚBLICO EN CRISIS: IDEAS PARA SALIR DEL MARASMO

THE PUBLIC EMPLOYMENT IN CRISIS: IDEAS TO ESCAPE FROM STAGNATION

Enrique Rajevic Mosler*

Resumen

El sistema de empleo público chileno no se ajusta a principios de carácter técnico y profesional que aseguren la igualdad de oportunidades de ingreso y desarrollo de quienes ingresen, ni tampoco garantiza una estabilidad fundada en los mismos principios, ignorando las previsiones constitucionales. Distintas líneas jurisprudenciales han procurado corregir parte de estos defectos, pero el legislador no ha asumido la tarea de aprobar un modelo general que cumpla los propósitos enunciados. Con el ánimo de colaborar con esta misión, se describen algunos cambios legales que contribuirían a ello y que podría ser factible concretar en el corto plazo.

Palabras clave: empleo público – carrera funcionaria – exclusiva confianza – burocracia.

Abstract

The Chilean public employment system does not conform to principles of a technical and professional nature that ensure equal opportunities for appointment and promotion to those who join, nor does it guarantee a job stability based on the same principles, ignoring the constitutional provisions. Different jurisprudential lines have tried to correct part of these defects, but the legislator has not assumed the task of approving a general model that fulfills the stated purposes. With the aim of collaborating on this mission, we describe some legal changes that would contribute to this and that could be achievable in the short term.

Keywords: public employment – civil servant career – removable at discretion – bureaucracy.

* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Política Territorial y Urbanística y doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.

1. ¿Mérito o confianza? Los dos extremos del empleo público y la indeseable confusión entre Gobierno y Administración en el Estado chileno

Los sistemas de empleo público modernos reconocen la existencia de un personal de confianza de cada Gobierno y que, por lo mismo, cambia con él —como ministros de Estado o subsecretarios—, y de otro permanente, que se identifica con las funciones habituales que realiza la Administración pública. Este último es el denominado servicio civil, esto es, la parte del empleo público que «incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, para garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales» (Longo Martínez, 2004, pág. 3). Nuestra Constitución sigue esta idea al hablar de un grupo de empleos de exclusiva confianza, unos previstos en ella misma y otros en la ley —artículo 32 N° 7 y N° 10—, y luego garantizar para la generalidad de los funcionarios públicos una carrera funcionaria basada en principios de carácter técnico y profesional, que asegura tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes —artículo 38—.

Esta distinción también puede mirarse, desde la perspectiva de la organización administrativa, distinguiendo entre Gobierno y Administración. Y es que los empleos de confianza se asocian al primero, pues quienes diseñan y lideran las políticas públicas triunfantes en las elecciones deben responder a la confianza de quien encabeza el Gobierno y estar comprometidos con su proyecto, mientras el servicio civil se vincula con la segunda, ya que la Administración básicamente implementa profesionalmente las políticas públicas de los gobiernos de distinto signo con neutralidad política.

Nuestra Constitución distingue los términos «Gobierno» y «Administración», pero los suele usar en conjunto. Así, expresa que «el **gobierno y la administración** del Estado corresponden al Presidente de la República» —artículo 24— y que los «ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el **gobierno y administración** del Estado» —artículo 33—, regulando luego el **gobierno y administración** interior del Estado en el capítulo XV —artículos 110, 115 y 126 bis—. Esto oscurece su distinción y parece hablarnos de un mismo contenido, no como otros textos constitucionales que distinguen con claridad una y otra función¹.

1 Así, por ejemplo, el artículo 97 de la Constitución española, de 1978, señala que «El Gobierno dirige...la Administración civil y militar...». Luego en su artículo 103.1 dispone que «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...». La Constitución francesa, de 1958, en su artículo 20 establece que «El Gobierno determinará y dirigirá la política de la nación. Dispondrá de la Administración y de la fuerza armada...».

Puede ayudar a que construyamos una diferenciación entre ambos términos que el artículo 38 de la Constitución se refiera a la Administración separadamente del Gobierno, pues con ello indica que la carrera funcionaria se predica solo de la primera, como es de toda lógica. También el artículo 1, inciso segundo, de la ley N° 18.575, que incluye dentro del concepto de «Administración del Estado» a «los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los **órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa**, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley...» —el destacado es nuestro—². La redacción de este precepto es muy sugestiva, porque parte enunciando los típicos órganos de gobierno —ministerios, intendencias y gobernaciones— y luego agrega como categoría genérica «y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa», para cerrar con adscripciones expresas de ciertos organismos. Dicho de otro modo, da a entender que dentro del complejo orgánico «Administración del Estado» además de los órganos y servicios con una función administrativa estricta existirían otros, los que menciona primero, que tendrían una función distinta³ que no se explicita, pero que parece evidente que corresponde precisamente a la función gubernativa. De lo contrario no tendría sentido haberlos mencionado separadamente⁴.

Lo anterior se liga al tema que nos interesa, porque los empleos de exclusiva confianza que reconoce el artículo 32 N° 7 de la Constitución corresponden pre-

2 Fórmula que han ocupado todas las normas administrativas generales como las de procedimiento administrativo, contratación de servicios y suministros, estatuto administrativo, etcétera. Esta concepción amplia de la expresión «Administración del Estado» la transforma en la denominación genérica del conjunto «gobierno y administración» pese a que el capítulo IV de la Constitución, que regula lo que en la terminología de Montesquieu era el «Poder Ejecutivo» y que incluye los mencionados artículos 24, 33 y 38, se titula «Gobierno», como si esa fuese la denominación genérica del conjunto «gobierno y administración».

3 Consta en la historia fidedigna que al exponer el proyecto de la ley N° 18.575 el relator de la comisión respectiva señaló a la Junta de Gobierno que «...la expresión "función administrativa", contenida en el inciso segundo del artículo 1º, ...está entendida por la Comisión Conjunta en su más amplio ámbito, y no en el concepto que podría estimarse meramente restringido a una función de administración. Está en el sentido más amplio y fundamental de Administración del Estado...eso fue lo que se tuvo en mente en la Comisión Conjunta en cuanto a que tal expresión esté utilizada en el sentido amplísimo de la Administración del Estado, y no en la forma restringida de una función administrativa limitada, digamos, a un concepto de manejo de activos o de fondos, de inmuebles o de cosas. Es una función amplia en todo el sentido de la palabra, porque, por ejemplo, dentro de esa función administrativa cabe la de la instrucción superior del Estado». La junta acuerda explícitamente que «...la expresión "función administrativa" está considerada en su acepción más amplia al constar en el inciso segundo del artículo 1º, y que coincide con lo prescrito en la Constitución respecto de la obligación del Presidente de la República, quien tiene el gobierno y la administración del Estado, que le corresponden...». La explicación parece dar a entender que se entendía que existía una función administrativa estricta, pero que el proyecto optaba por una amplia que fuese comprensiva del gobierno y la administración para regular su orgánica en conjunto (Biblioteca del Congreso Nacional, 1986, págs. 216-217).

4 La doctrina nacional ha discutido si nuestro ordenamiento distingue las funciones de gobierno y administración. Admitiendo estos reparos, recientemente se ha dicho que «La distinción es persuasiva en el plano político y probablemente tenga alguna proyección legal relevante —por ejemplo, en materia de personal—, pero darle valor jurídico con carácter general es mucho más complejo» (Valdivia Olivares, 2018, págs. 35-36).

cisamente a los directivos superiores que desempeñan la última de estas funciones⁵, no aplicándoseles el sistema previsto en el artículo 38 de la Constitución. Confirman lo anterior los artículos 22 y 28 de la ley N° 18.575, que definen a los ministerios y servicios públicos. Los primeros deben «proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector». En síntesis, diseñar políticas públicas y hacerles seguimiento. A los servicios públicos, en cambio, les toca «satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua», bajo la «dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar». Dicho de otro modo, les corresponde la ejecución de las políticas que se diseñen, distinción que tiene antecedentes en la Comisión Ortúzar⁶.

Tanto es así, que cuando en 2003 la ley N° 19.882 creó el sistema de alta dirección pública, su artículo 19 transitorio facultó al Presidente de la República para que, mediante decretos con fuerza de ley, modificase las disposiciones orgánicas de los servicios afectos al nuevo sistema que tuviesen funciones propias de un ministerio –o sea, de diseño de políticas, algo que excepcionalmente admite el inciso segundo del artículo 22 de la ley N° 18.575– para traspasarlas al ministerio del ramo respectivo ¿Por qué? Porque el sistema de alta dirección pública supone un concurso que tiene sentido cuando se trata de cargos de ejecución –donde las habilidades de gestión son centrales y no la afinidad política– pero no cuando son funciones políticas, según ya explicamos.

No pretendo decir con esto que todos los empleos de ministerios, subsecretarías, intendencias o gobernaciones debiesen ser de exclusiva confianza, pues esta calidad debiese reservarse –con un enfoque restrictivo– solo para el alto personal directivo y sus equipos de apoyo directo.

En suma, nuestro marco normativo establece un sistema de nombramientos de exclusiva confianza –discrecionales y exentos de controles sustantivos– para la función de gobierno y exige un sistema de carrera –con igualdad de acceso y predominio del carácter técnico y profesional– para el resto del personal que se vincula a la función propiamente administrativa. Ambos quedaron reconocidos en la ley N° 18.834, que contempla un sistema de plantas que, en cada organismo público, combinan reducidos puestos de exclusiva confianza con cargos de carrera cerrada.

5 No consideramos a los gobernadores regionales que se elegirán popularmente por la reforma constitucional de la ley N° 20.990, ni tampoco a los nuevos delegados presidenciales regionales y provinciales allí creados, porque aún la ley N° 18.575 no se ajusta a estos cambios.

6 El proyecto de Constitución de la Comisión Ortúzar parecía entender lo mismo, pues en la disposición que es antecedente directo del actual artículo 38, esto es, el artículo 43, había un primer inciso que disponía: «El Presidente de la República gobierna y administra el Estado a través de los ministerios y servicios de la Administración pública, y con la asesoría de los organismos que determine la ley» (Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, 1981, págs. 253 y 340).

2. El modelo de empleo público real

Como es fácil de advertir, el empleo público no se reconoce en el marco que acabamos de describir. Las últimas cifras de empleo público nos muestran un panorama bastante diferente, básicamente porque la distinción exclusiva confianza/carrera ha sido extravasada por dos categorías diferentes, el empleo a contrata y los contratos a honorarios, ambas precarias y que ni son empleos de carrera ni tampoco de exclusiva confianza.

La ley N° 18.834 estableció empleos a contrata como una válvula de flexibilidad «que las modernas técnicas de administración de personal recomiendan, debido a que muchas veces el Estado debe concurrir con su acción a situaciones imprevistas, o asumir un recargo de trabajo que puede tener múltiples y variadas causas» (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989, pág. 281)⁷. Esto explica que sean cargos transitorios, que puedan proveerse sin concurso y que se sujeten a dos límites: (i) la anualidad presupuestaria, con posibilidad de prórroga, y (ii) un tope numérico equivalente al veinte por ciento del total de los cargos de la planta respectiva.

La contratación de personas naturales a honorarios —artículo 11, inciso 2°, de la ley N° 18.834— se limitó a tareas accidentales y específicas, solo dentro del año calendario —pero renovables como la contrata—, sin considerarlos funcionarios ni exigir concurso. No consta en la historia fidedigna del estatuto porque se extendió este sistema a la contratación de «cometidos específicos», pues el mensaje original solo se refería a «labores accidentales y que no sean las habituales de la institución» (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989, pág. 11), pero sí cómo Contraloría General de la República advirtió que esta frase podía tener una «excesiva amplitud», no conciliable con el propósito de garantizar la carrera funcionaria⁸.

Por último, y ya fuera del estatuto, también se ha abierto paso la figura del Código del Trabajo en un grupo bastante acotado de servicios públicos.

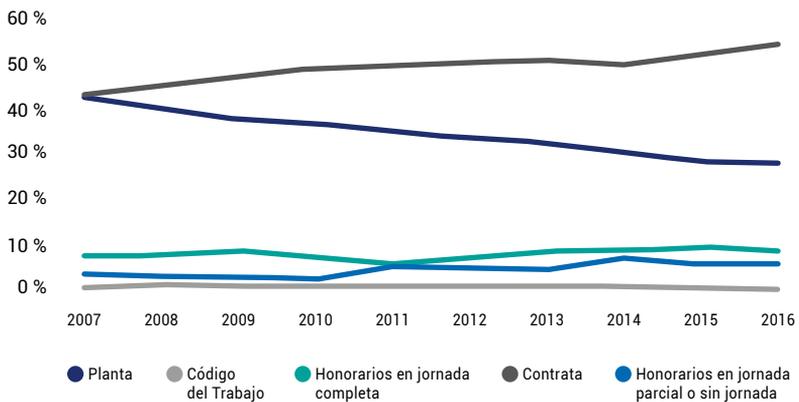
7 Con mayor claridad advertía este informe: «La Comisión Conjunta estima atendible que la Administración tenga algún grado de flexibilidad para enfrentar contingencias, pero considera que debe tratarse siempre de una situación excepcional, pues de lo contrario se violaría el claro mandato constitucional y de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, en orden a que la función pública está amparada con un régimen de carrera funcionaria»; los cargos a contrata deben corresponder a «una circunstancia transitoria y de auténtica necesidad» y por lo mismo defiende la reducción al 20 % de la planta de cada entidad como límite de esta categoría, ante el 30 % que proponía el mensaje original, pues esta última cifra «podría ser considerada inconstitucional, pues excedería los límites que razonablemente resultan aceptables atendida la naturaleza de la materia» —significaría «casi un tercio del personal de la Administración Pública, sin carrera funcionaria»— (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989, págs. 283-284).

8 Oficio de la Contraloría General de la República al presidente de la Cuarta Comisión Legislativa por el que formula observaciones generales sobre el proyecto de Estatuto Administrativo (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989, pág. 188).

La ley N° 18.834 dispuso que las plantas de cada servicio público se ajustarían a sus disposiciones vía decreto con fuerza de ley y, aunque así se hizo, el modelo teórico nunca se aplicó tal cual, pues como ya he explicado en otra parte (Rajevic Mosler, 2018, págs. 408-410), las leyes de presupuesto anuales dejaron sin efecto la restricción del 20 % de la contrata y, al revés, admitieron dotaciones de personal muy superiores a las plantas establecidas para cada servicio público. De hecho, la mayoría de las plantas de carrera no se han provisto sino en proporciones poco significativas privilegiándose, en cambio, nombrar a los nuevos funcionarios en empleos a contrata que se renuevan año tras año. En paralelo, la contratación a honorarios se transformó en otra manera de contratar personal para tareas permanentes –asilándose en la cláusula de «cometidos específicos» que admite la habitualidad⁹– que podía renovarse año tras año sin dificultad. Súmese a esto la existencia de un pequeño grupo de organismos cuyas plantas están compuestas únicamente de cargos de exclusiva confianza, como la Contraloría General de la República¹⁰.

Así fue que la promesa del artículo 38 de la Constitución pasó de garantía institucional a papel mojado, en una especie de mutación constitucional. Así lo refleja el siguiente gráfico:

Trabajadores civiles del Gobierno central según calidad jurídica 2007-2016
(peso relativo)



Incluso durante el último año el problema ha seguido profundizándose, como puede verse en el siguiente recuadro elaborado por la Dirección de Presupuestos con información a septiembre de 2018. Del total del empleo público apenas un 24,3 % es de planta –la gran mayoría de carrera y una proporción menor de exclusiva confianza–. Ni siquiera la cuarta parte del total.

9 El artículo 11 de la ley N° 18.834 permite estas contrataciones en dos casos: a) Cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución –inciso primero– y b) Cuando se trate de la prestación de servicios para cometidos específicos –inciso segundo–.

10 Salvo el cargo de subcontralor en virtud del artículo 4° de la ley N° 10.336, conforme resolvió la sentencia de la Corte Suprema N° 26.588-2018, del 30 de noviembre de 2018.

Tabla1: Personal disponible, de acuerdo a su calidad jurídica (número de puestos)

	2017		2018			
	4t	2t	3t			
	Nº de cargos	Nº de cargos	Variación 12 m (%) ⁽¹⁾	Nº de cargos	Variación 12 m (%) ⁽¹⁾	Variación 2t (%)
Total	336.125	337.413	4,1 %	349.605	6,0 %	3,6 %
Dotación	278.254	285.013	8,5 %	287.428	8,0 %	0,8 %
Planta	83.304	82.322	-1,0 %	81.223	-2,3 %	-1,3 %
Contrata	190.625	198.494	13,2 %	202.012	12,9 %	1,8 %
Resto	4.325	4.197	1,0 %	4.193	0,9 %	-0,1 %
Fuera dotación	57.871	52.400	-14,5 %	62.177	-2,2 %	18,7 %
Honorarios	36.125	31.948	-22,4 %	35.342	-11,4 %	10,6 %
Resto	21.746	20.452	1,7 %	26.835	13,4 %	31,2 %

Fuente: Dipres

(1) La variación 12 meses del personal de la dotación presentada en este cuadro, se ve afectada por el aumento en la cobertura institucional y el traspaso de personal a honorarios (fuera de dotación) a contrata (dotación). Quitando este efecto, la variación 12 meses del personal de la dotación correspondería a un 3,6% en junio y 3,5% en septiembre.

(Dirección de Presupuestos, septiembre 2018, pág. 12)

3. Las inflexiones de la jurisprudencia

Hasta hace poco tiempo, la jurisprudencia judicial y administrativa tendía a ser deferente con la autoridad cuando resolvía acciones interpuestas por empleados públicos que alegaban vulneración de sus derechos en cuanto tales. Sin embargo, esto ha ido cambiando durante el último lustro, en que han aflorado nuevos criterios para proteger a los agentes públicos, muy probablemente a raíz de la expansión de este modelo jurídicamente precario de empleo público y la alternancia de gobiernos de distinto signo que incrementaron las desvinculaciones¹¹. Aunque las sentencias judiciales solo operan en los casos concretos que resuelven, poseen, igualmente, un efecto modelador sobre las acciones futuras de las autoridades, mientras que los dictámenes de la Contraloría General tienen un valor general para aquellas¹², pero ni unas ni otros pueden reformar el modelo general con un criterio general, sino solo corregir algunos de sus aspectos. Sintéticamente, las tendencias jurisprudenciales más importantes a que me refiero son las siguientes¹³:

- a) La aplicabilidad del procedimiento de tutela laboral –contemplado en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo– a funcionarios a con-

11 Si bien a nivel general han sido un porcentaje pequeño de los empleos a contrata, su existencia genera un evidente impacto en el resto del personal.

12 Compare con artículos 6º, inciso final, y 19 de la ley Nº 10.336.

13 Una revisión más detallada en Rajevic Mosler, E. (2017, págs. 15-17). Puede verse un valioso estudio respecto de las variaciones jurisprudenciales en Vergara Blanco, A. (2019, págs. 39-45).

trata a partir de la sentencia de unificación de la Corte Suprema rol N° 10.972-2013, del 30 de abril de 2014 —y que ha sido confirmada en las sentencias posteriores¹⁴—, en virtud de la supletoriedad que el artículo 1°; inciso tercero, del mismo código, reconoce a este cuerpo legal respecto de la ley N° 18.834¹⁵. Cabe recordar que esta sentencia se produjo tras siete pronunciamientos previos de la misma corte en sentido contrario. También que el Tribunal Constitucional rechazó un primer requerimiento de inaplicabilidad que alegaba la inconstitucionalidad de aplicar estas normas al caso de un funcionario municipal —rol N° 2.926-15, del 25 de julio 2017—, pero luego acogió otros dos —las criticables sentencias roles N°s. 3.853-17, del 6 de diciembre de 2018, y 3.892-17, del 2 de mayo de 2019—, en este segundo caso afirmando la incompetencia de los tribunales laborales para ejercer jurisdicción respecto de funcionarios públicos, lo que deja en un terreno incierto la aplicación de esta norma¹⁶;

- b) Un cada vez más agudo control de las decisiones de terminar anticipadamente empleos a contrata —antes inexistente, pues se aceptaba la invocación genérica de las necesidades del servicio—, sea por vía de la acción de protección —por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema rol N° 16.510-2018, del 9 de agosto de 2018—¹⁷, de la potestad dictaminante de la Contraloría General —véanse, por ejemplo, los dictámenes N°s. 26.829, 19.458 y 18.965, de 2018—¹⁸ e incluso a través de tutelas laborales, si bien esta línea registra sorpresas como la sentencia rol N° 22.174-2018, del 11 de marzo de 2019 —apelación de protección—, que vuelve a rechazar la posibilidad de este control;

14 Por ejemplo, las sentencias roles N°s. 5.716-2015, 4.150-2015, 6.417-2016 y 52.918-2016, todas del máximo tribunal.

15 El inciso segundo de esta norma dispone que el código y sus leyes complementarias no se aplicarán «a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que este tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial». El inciso tercero señala, sin embargo, que «los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos».

16 Analizar esta sentencia excedería el objeto de este trabajo. Puede verse en este punto la constancia del ministro de la Corte Suprema Sergio Muñoz en el oficio N° 13, de 2019, que la misma corte envía a la cámara opinando acerca del proyecto de ley contenido en el boletín N° 12.308-06 Cámara de Diputados, (2019).

17 Puede verse un comentario crítico a la jurisprudencia previa de la misma Corte Suprema en este punto en Cárcamo Righetti (2016a).

18 Los dictámenes N°s. 6.400, de 2018, y 85.700, de 2016, que contienen instrucciones y criterios sobre confianza legítima en las contrataciones citan el dictamen N° 23.518, de 2016, que estableció «que el término anticipado de una designación a contrata dispuesta con la fórmula “mientras sea necesarios sus servicios”, debe materializarse por un acto administrativo fundado, correspondiendo, por tanto, que la autoridad que lo dicta exprese los motivos —esto es, las condiciones que posibilitan y justifican su emisión—, los razonamientos y los antecedentes de hecho y de derecho que le sirven de sustento y conforme a los cuales ha adoptado su decisión, sin que sea suficiente la simple referencia formal, de manera que su sola lectura permita conocer cuál fue el raciocinio para la adopción de su decisión». El apartado V.2 de ambos dictámenes coloca ejemplos de motivaciones admisibles para ejercer esta potestad.

- c) La aplicación de la doctrina de la confianza legítima a los funcionarios a contrata con dos o más renovaciones en la misma condición para inaplicar parcialmente el inciso primero del artículo 10 de la ley N° 18.834, en una interpretación *contra legem*¹⁹, criterio inaugurado por el dictamen de la Contraloría General N° 22.766, de 2016, desarrollado por esta misma entidad a nivel general en los oficios N°s. 85.700, de 2016, y 6.400, de 2018, y aceptado luego por la Corte Suprema calificándolo como un «verdadero axioma» —por ejemplo, sentencias roles N° 38.681-2017, del 13 de marzo de 2018, y N° 24.884-2018, del 7 de enero de 2019—;
- d) Una muy reciente combinación de las dos anteriores por parte de la Corte Suprema, según la cual si una relación a contrata se ha renovado reiteradamente por un importante espacio de tiempo, que en este grupo de fallos parte desde los diez años, deja de ser transitoria y pasa a ser permanente, por lo que solo puede ponérsele fin —sea anticipadamente o por una no renovación— a través de un sumario administrativo o una calificación anual deficiente, aplicando al principio de confianza legítima. Este criterio equivale a reconocer la calidad de empleos de carrera a los empleados a contrata con más de 10 años y se inicia con la sentencia rol N° 3.886-2019, del 16 de abril de 2019, seguida por las sentencias roles N°s. 6.781-2019, 6.783-2019 y 6.803-2019, todas del 29 de abril de 2019, y N° 4.787-2019, del 2 de mayo de 2019 —esta última repitiendo que se trata de un «verdadero axioma»—; y
- e) La aplicación de las garantías indemnizatorias del Código del Trabajo a las personas contratadas a honorarios que eran desvinculadas después de llevar más de un año trabajando en el mismo organismo, en tanto se acreditara un vínculo de subordinación y dependencia a través de demandas ante los juzgados del trabajo aplicando el procedimiento general de nulidad de despidos y cobro de prestaciones, en un giro inaugurado por la sentencia de la Corte Suprema rol N° 11.584-2014, del 1 de abril de 2015, que acogió un recurso de unificación de jurisprudencia, señalando que correspondía aplicar en estos casos supletoriamente las garantías de este Código del Trabajo, criterio que ha sido reiterado posteriormente e incluso aplicado a hipótesis de despido indirecto o autodespido —sentencia de la Corte Suprema rol N° 23.647-2014, del 6 de agosto de 2015— y de tutela laboral —sentencia de la Corte Suprema rol N° 7.363-2018, del 5 de noviembre de 2018—, generando opiniones discrepantes en la doctrina²⁰. En este punto también se han presentado reque-

19 Según este inciso «Los empleos a contrata durarán, como máximo, solo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos». El criterio de Contraloría y de la Corte Suprema supone que a la segunda renovación existe una confianza legítima que altera la norma y exige para destruirla que se comunique la no renovación con treinta días de anticipación con una adecuada motivación. Un ejemplo de control de la motivación que lleva a reincorporar a una funcionaria en la Corte Suprema calificándolo como un «verdadero axioma» —por ejemplo, sentencia de la Corte Suprema rol N° 5.733-2019, del 14 de mayo de 2019—.

20 Véase una visión crítica de esta jurisprudencia en Cárcamo Righetti (2016b). A favor, puede verse Varas Marchant, K. (2016) y Vergara Blanco, A. (2016).

rimientos de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional pidiendo declarar la inconstitucionalidad de esta interpretación, pretensión que las sentencias del Tribunal Constitucional roles N°s. 3.719-17, del 2 de agosto de 2017, 3.748-17, del 7 de septiembre de 2017, 5.873-17, del 1 de febrero de 2019, y 4.744-18, del 6 de marzo de 2019, han declarado derechamente inadmisibles por tratarse de un conflicto de legalidad y no de constitucionalidad.

4. Algunas reacciones legislativas

¿Qué ha hecho el legislador ante este escenario? La verdad, poco. A nivel general podemos registrar la consagración de una «dotación» máxima de honorarios a contratar, para empezar a contener esta figura, y del traspaso de hasta 20.000 personas contratadas a honorarios a cargos a contrata, garantizándole sus ingresos brutos, todo ello conforme a lo establecido en las leyes de presupuesto desde 2016 —a 2017 se contabilizaban 13.740 traspasos siguiendo este mecanismo (Balbontín Miranda, R., Rodríguez Cabello, J. y Seemann Ibar, A., 2019, págs. 320-321)—. También la ley N° 20.955 en 2016, pues facultó a la Dirección Nacional del Servicio Civil para impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados, lo que esta última ha hecho a través de dos resoluciones, la primera de las cuales exige estándares mínimos en los procesos de reclutamiento y selección de cargos a contrata o sujetos al Código del Trabajo, entre ellos procedimientos abiertos, transparentes y objetivos, «salvo que la autoridad, por resolución fundada, resuelva no aplicarlo, informando de ello a la Dirección Nacional del Servicio Civil»²¹. Una muy relevante modificación cuya eficacia, sin embargo, parece haber sido baja²².

A nivel de casos particulares existen medidas puntuales como la ampliación de plantas en servicios determinados bajo la filosofía de apostar por el modelo de carrera del Estatuto Administrativo (Rajevic Mosler, 2019, apartado IV), la ley N° 21.094, de 2018, que restringió en las universidades estatales la contratación a honorarios solo a «servicios o labores accidentales y que no sean las

21 El artículo 14 de la resolución N° 1, de 2017, de la Dirección Nacional del Servicio Civil, que entre otros temas, abarca política de gestión y desarrollo de personas, estándares en procesos de reclutamiento y selección o concursabilidad y carrera funcionaria. El artículo 15 exige que estos procesos sean publicados en el portal www.empleospublicos.cl. Existe un segundo grupo de normas, aprobado por la resolución N° 2, de 2017, que incluye temas como participación funcionaria, formación y capacitación.

22 Según la Cuenta Pública 2018 de la Dirección Nacional del Servicio Civil, de 7.914 ingresos en 2018 a cargos a contrata o sujetos a contrato laboral de servicios afectos a la norma comentada, solo 3.925 —49,6 %— se realizaron siguiendo el procedimiento abierto establecido en la norma. No sabemos en cuántos del resto —3.989, el 50,1 % del total— la autoridad dictó la resolución fundada para no aplicarlo e informó de ello a la Dirección Nacional del Servicio Civil, conforme exige la norma citada arriba.

habituales de la institución» –artículo 48–, la ley N° 20.853, de 2015, que generó un sistema especial de ingreso y promoción en el Servicio de Impuestos Internos que exige el ingreso por concurso de los funcionarios a contrata, lo que luego es requisito para acceder a la planta de carrera, y el reciente estatuto de personal de carácter especial de la Comisión para el Mercado Financiero, aprobado por decreto con fuerza de ley N° 1, de 2018, del Ministerio de Hacienda, probablemente el modelo más innovador que contempla dos tipos de empleos a contrata: con duración indefinida y a plazo fijo.

Existe, por último, un conjunto de mociones que desde distintos enfoques aplica la tutela laboral expresamente a los funcionarios, una de 2014 y las restantes posteriores a la sentencia del Tribunal Constitucional rol N° 3.853-17, de 6 de diciembre de 2018, en clara reacción a ella²³.

5. ¿Es realista aspirar a un sistema de empleo público profesional o debemos resignarnos?

Ante este panorama, hace algún tiempo y con cierto dramatismo, expresé que «ante las ruinas del modelo de 1989 no queda sino construir uno nuevo» (Rajevic Mosler, 2018, pág. 415). Sin embargo, pareciera que mantener el *statu quo* es lo más cómodo para nuestro sistema político. Salir del marasmo en que estamos parece, más que una necesidad, un sendero plagado de riesgos y amenazas, por mucho que lo aconseje la inestabilidad de la jurisprudencia –sea por la integración variable de las salas de la Corte Suprema o las sentencias del Tribunal Constitucional– y lo reclamen distintos centros de estudio, como hizo Res Pública (Ferreiro Yazigi, 2013, págs. 91-93), la Comisión de Modernización del Estado convocada por el Centro de Estudios Públicos (2017, págs. 75-81) y, hace pocos meses, un grupo transversal formado por cuatro centros de estudios (Centro de Estudios Públicos, Chile21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo, 2018).

Parece haberse instalado en muchos la percepción de que generar un cambio sería algo muy complejo, pues implicaría revisar por completo el Estatuto Administrativo y su normativa asociada y entrar en eternas discusiones con los gremios públicos sin réditos políticos de corto plazo –sobre esto puede verse Balbontín Miranda *et al.* (2019, pág. 302 y 324)–. Creo, sin embargo, que resulta posible realizar cambios acotados que serían muy significativos si hay voluntad

23 Son las mociones N° 9.476-13, de 5 de agosto de 2014, N° 12.308-06, de 13 de diciembre de 2018, N° 12.322-13, N° 12.327-13 y N° 12.364-13, estas tres de 18 de diciembre de 2018 y, por fin, la N° 12.365-13, de 2 de enero de 2019. El 19 de diciembre de 2018 la sala del Senado autorizó la tramitación conjunta de las primeras tres.

política para hacerlo, sin perjuicio de que su éxito exija socializarlos y discutirlos con los actores involucrados. Es más, perfectamente podrían hacerse en el corto plazo aprovechando la Ley de Reajuste del Sector Público de 2020, de modo que el próximo año fuesen aplicables. No hay ninguna limitación en esta materia, pues se trata, a diferencia de la ley de presupuestos, de una norma que no tiene vigencia anual en aquellos contenidos que no lo indican explícitamente, como ocurre con el reajuste mismo²⁴. Así, bastaría desde mi punto de vista, una modificación —de muy pocos artículos— que apuntase a cinco modestos objetivos:

- a) Transformar el empleo a contrata y el sujeto al Código del Trabajo dentro de la Administración Pública en un sistema que garantice su profesionalidad y proscriba la arbitrariedad, incluyendo también en él a los organismos que actualmente tienen plantas compuestas únicamente por cargos de exclusiva confianza. Desde mi perspectiva este sistema debería cumplir con las condiciones nucleares de un régimen de carrera para ajustarse el artículo 38 de la Constitución, pues esta norma impide adoptar un modelo de empleo abierto. Para lograrlo debieran aplicarse, en lo sucesivo, las siguientes reglas a los cargos a contrata o sujetos al Código del Trabajo:
 - i. El ingreso al grado o nivel remuneratorio más bajo que tenga en ese momento cada planta del servicio deberá realizarse por mecanismos abiertos a cualquier persona basados en el mérito y la idoneidad, que sean transparentes y resguarden la igualdad de oportunidades de los postulantes, según una norma de aplicación general que dicte el Consejo de Alta Dirección Pública.
 - ii. Los nombramientos en los grados o niveles remuneratorios restantes que se produzcan por la cesación de funciones de sus titulares, excluidos los niveles de confianza exclusiva, deberán realizarse por procedimientos análogos, pero de cada tres vacantes en cada planta una deberá reservarse a los funcionarios del mismo servicio nombrados hasta en los tres grados o niveles remuneratorios inferiores al de la vacante, que estén calificados en lista 1; la segunda admitiría que postulara, además, cualquier otro funcionario público que cumpliera esos requisitos —esto es, permitiría la movilidad horizontal dentro del sector público—; y la tercera, por último, se abriría a cualquier persona que cumpliera los requisitos exigidos para el cargo, además de los dos grupos anteriores, para luego repetir el ciclo. De esta manera, se reservaría un tercio de las convocatorias a una carrera cerrada en el mismo servicio, abriendo otro tercio a la generalidad de los funcionarios públicos y el tercio restante a cualquier postulante que reúna los requisitos exigidos, debiendo en tales casos definirse un perfil *ad hoc*. El procedimiento se detallaría en una norma de aplicación general por el Consejo de Alta Dirección Pública.

24 Si se revisa el contenido de las últimas leyes de reajuste, pueden verse modificaciones orgánicas o creación de cargos en plantas de servicios públicos u otros cambios en leyes permanentes que tienen vigencia indefinida.

- iii. No podrán otorgarse de forma discrecional aumentos de grado o niveles remuneratorios a los funcionarios, pues estos solo procederán a través del sistema anterior –previo concurso–, o a través de asignaciones objetivas y generales que reconozcan la antigüedad –bienios o trienios, por ejemplo–.
- iv. Solo se aceptarán nombramientos directos por motivos urgentes, que se ajusten a un perfil definido previamente y con un carácter esencialmente transitorio que, en caso alguno, podrá extenderse más allá de un año, plazo en que caducará el nombramiento sin posibilidad de prórroga.
- v. La permanencia por más de dos años en la calidad de funcionario a contrata transformará dicha calidad en indefinida, admitiéndose la desvinculación por causales objetivas con el pago de una indemnización por años de servicio en los mismos términos del Código del Trabajo cuando la causal no sea imputable al funcionario –complementariamente podría operar el seguro de desempleo²⁵, lo que exigiría aprovisionar los recursos respectivos en la ley de presupuestos.
- vi. Los nombramientos, modificaciones de condiciones y desvinculaciones en los servicios cuyas plantas estén compuestas únicamente por cargos de exclusiva confianza –como la Contraloría General– se ajustarán, en lo sucesivo, a las reglas precedentes, transformando la condición de exclusiva confianza de sus funcionarios en esta nueva modalidad de contrata y admitiéndose que vía decreto con fuerza de ley se establezca si existirán cargos de segundo nivel jerárquico de confianza o sujetos a los mecanismos de la ley N° 19.882 –esto es, cargos de alta dirección de segundo nivel jerárquico–.

25 En esto podría seguirse la propuesta de causales de los centros de estudio que recoge los criterios que ha generalizado la Contraloría General y que procuran evitar desvinculaciones arbitrarias o fundadas en razones políticas: «...la desvinculación deberá hacerse por resolución fundada, que deberá contener el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos normativos en que se sustenta. Podrán servir de fundamento las siguientes causales:

- a) Sumario, caso en el cual no habrá derecho a indemnización.
- b) Una deficiente evaluación hecha de modo formal y reiterado. En este caso, no será necesario cumplir con los estándares establecidos en el artículo 50 del Estatuto Administrativo; esto es, encontrarse el funcionario en lista 4 o en lista 3 por dos años consecutivos.
- c) La modificación de las funciones del servicio o su reestructuración, tal que hagan que los servicios del funcionario devengan innecesarios.
- d) Supresión o modificación de planes o programas, o una alteración de su prioridad, tal que determinen que las labores del funcionario ya no sean necesarias.
- e) Nuevas condiciones de dotación o presupuestarias del servicio que hagan imposible la continuidad del funcionario.

En el caso de las últimas tres causales, la información emanada de la Dirección de Presupuestos formará parte de los antecedentes que justifiquen la desvinculación.

Las causales que aquí se señalan corresponden a los criterios asentados en la jurisprudencia de la Contraloría General –dictámenes N° 6.400, de 2018; N° 25.143, de 2017; N° 12.248, de 2017; N° 18.901, de 2017; N° 85.700, de 2016; entre otros– (Centro de Estudios Públicos, Chile21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo, 2018, págs. 24-25). Cabe señalar que no parece consistente que «una deficiente evaluación hecha de modo formal y reiterado» dé derecho a una indemnización.

- vii. Se aplicará el procedimiento de tutela laboral para la generalidad de funcionarios, excluyéndose solo a los de exclusiva confianza e implementando dos peculiaridades. Primero, la responsabilidad administrativa del autor de la vulneración en los casos en que haya condena —y el derecho del Estado a repetir si hay condena en costas y culpa grave o dolo—²⁶, y segundo, transfiriendo las funciones que en este punto tiene la Dirección del Trabajo a la Contraloría General.
- viii. Finalmente, la infracción a estas normas y a las complementarias que dicte el Consejo de Alta Dirección Pública, además de cualquier práctica que restrinja o falsee los procedimientos concursales de reclutamiento o promoción, será considerada como una grave infracción al principio de probidad que deberá investigar y sancionar, directamente, la Contraloría General de la República, a petición de cualquier persona.
- b) Crear una categoría formal de asesores de exclusiva confianza para las autoridades de gobierno que impida que quienes ocupen esos empleos se confundan con los funcionarios que trascienden a los gobiernos —reforzando la distinción Gobierno/Administración—, al modo de la cuota dispuesta en el inciso segundo del artículo 13 del decreto ley N° 1.608, de 1976, cuyo cargo se extinguiría cuando cese en el suyo la autoridad que los designó. La cantidad de estos funcionarios se determinaría cada año por la ley de presupuestos al modo de una especie de dotación máxima anual y serían remunerados de acuerdo a la norma recién citada —admitiendo la asignación de funciones críticas—.
- c) Prohibir contrataciones a honorarios bajo subordinación y dependencia. El problema de este régimen no es, a mi juicio, si las funciones que se contratan son habituales o no sino la naturaleza misma del vínculo, esto es, si se trata de un trabajo independiente o de uno bajo subordinación, pues eso es lo que determina la necesidad de exigir cotizaciones de seguridad social y otras medidas de protección. No es lo mismo encargar un juicio a un abogado que contratarlo como funcionario para que se integre a un equipo de trabajo que está encargado de un litigio. Como norma transitoria quienes hubiesen sido contratados a honorarios bajo subordinación y dependencia al momento de entrar en vigencia el sistema deberían ser transferidos a la contrata, en una planta especial y en extinción si no cumplen los requisitos de esta, o desvinculados con garantías equivalentes a las señaladas en la letra a), número v., precedente.
- d) Entregar herramientas de tuición general del modelo de empleo público al Consejo de Alta Dirección Pública, concretamente la dictación de normas de aplicación general en materia de empleo público —pues actualmente las

²⁶ En otras palabras, las reglas que se aplican a la repetición en contra del funcionario en la responsabilidad extracontractual.

dicta el director del Servicio Civil—, la denuncia de irregularidades a la Contraloría y la elaboración de un informe anual a presentar al Congreso que dé cuenta del estado del empleo público en el año anterior y de la transparencia y corrección de los procedimientos de reclutamiento y promoción, debiendo en el ejercicio de estas competencias operar con el acuerdo de al menos cuatro de sus cinco integrantes, para generar una visión transversal y de largo plazo.

- e) Aplicar lo señalado en los literales a) y b) a todos los órganos del Estado al menos de modo supletorio, de manera de evitar la insuficiente regulación que existe en muchos de ellos, como el Tribunal Constitucional o el Congreso Nacional.

Lo anterior implicaría solo reformas puntuales al Estatuto Administrativo, que quedaría del todo subsistente para los funcionarios de planta y que solo requeriría reformas en sus artículos 3º, letra c), 7º, 10 y 11, pudiendo las reglas propuestas en la letra a) ser un artículo nuevo del estatuto o, simplemente, parte de una ley diferente —por ejemplo, un artículo de la ley de reajustes o una ley especial en sí misma—, pues se refieren solo a los empleos a contrata y los sujetos al Código del Trabajo. La reforma de la letra d) podría incluirse en la ley N° 19.882. Todas estas normas deberían declararse durante su discusión como orgánicas constitucionales, con las consecuencias en materia de *quorum* y control preventivo en el Tribunal Constitucional, en tanto aseguran la carrera y sus garantías, no pudiendo luego modificarse por las leyes de presupuesto, según establecieron los considerandos 20º y 30º de la sentencia del Tribunal Constitucional N° 4.118, de 2017.

En suma, si hay voluntad política es posible hacer en poco tiempo cambios sustantivos en nuestro régimen de empleo público. Con esto no quiero decir que se resolverían todos los problemas. Avanzar en una mejor gestión pública requiere revisar otros aspectos, como los sistemas de calificaciones e incentivos, pero creo que un régimen que distinga y proteja a los servidores públicos que trascienden a los gobiernos de turno es una condición necesaria para iniciar este camino.

Referencias

- **Balbotín Miranda, R., Rodríguez Cabello, J. & Seemann Ibar, A. (2018).** *Principales tendencias del empleo en el Gobierno central*. Santiago: Dirección de Presupuestos.
- **Balbotín Miranda, R., Rodríguez Cabello, J. & Seemann Ibar, A. (2019).** Tendencias y desafíos del empleo público en Chile. En E. y. Paris H., *Apurando el paso. 10 experiencias de reforma y modernización del Estado de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria y FLACSO.
- **Biblioteca del Congreso Nacional. (1986).** *Historia de la ley N° 18.575*. Recuperado el 15 de marzo de 2019, de <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7579/>
- **Biblioteca del Congreso Nacional. (1989).** *Historia de la ley N° 18.834*. Informe del 16 de junio, Cuarta Comisión Legislativa de la Junta de Gobierno, Santiago. Recuperado el 15 de marzo de 2019, de <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7520/>
- **Cámara de Diputados. (2019).** *Boletín N° 12.308-06*. Valparaíso.
- **Cárcamo Righetti, A. (2016a).** El empleado a contrata «mientras sean necesarios sus servicios». Una interpretación jurisprudencial de espaldas a la ley N° 19.880. En *Revista de Derecho Administrativo Económico* (28).
- **Cárcamo Righetti, A. (2016b).** La desnaturalización de los contratos a honorarios en la Administración del Estado: una interpretación jurisprudencial peligrosa. En *Anuario de Derecho Público 2016 UDP*.
- **Centro de Estudios Públicos. (2017).** *Un Estado para la ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- **Centro de Estudios Públicos, Chile21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo. (2018).** *Gestión de personas en el Estado*.
- **Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República. (enero-diciembre de 1981)** «Proposiciones e ideas precisas» y «Texto del anteproyecto», en *Revista Chilena de Derecho*, 8(1/6).
- **Dirección de Presupuestos. (septiembre 2018).** *Informe trimestral de los recursos humanos del sector público*.
- **El Mercurio. (12 de mayo de 2018).** *El Mercurio*, pág. B4.
- **Ferreiro Yazigi, A. (2013).** Modernización del Estado: una agenda necesaria. En Grupo Res Publica, *95 propuestas para un Chile mejor*. Santiago.

- **Longo Martínez, F. (2004).** *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- **Rajevic Mosler, E. (2017).** *Textos legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile*. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- **Rajevic Mosler, E. (2018).** La crisis en la regulación del empleo público en Chile: ideas para un nuevo modelo. En Razmilic, S. y. Aninat, I., *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- **Rajevic Mosler, E. (2019 en prensa).** Constitucionalización, desconstitucionalización y reconstitucionalización del empleo público en Chile. En *XIII Jornadas Chilenas de Derecho Administrativo*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- **Valdivia Olivares, J. M. (2018).** *Manual de derecho administrativo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- **Varas Marchant, K. (2016).** La problemática del personal a honorarios del Estado. En *Anuario de Derecho Público 2016 UDP*.
- **Vergara Blanco, A. (2 de mayo de 2016).** Contratos a honorarios para servicios personales habituales y dependientes en la Administración pública: su naturaleza laboral. El Código del Trabajo como estatuto común y supletorio. En *El Mercurio Legal*.
- **Vergara Blanco (2019).** El derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema: líneas y vacilaciones. En *Revista de Derecho Administrativo Económico (28)*.

Normativa

- **Decreto ley N° 1.608, de 1976**, dicta normas para implantar la segunda etapa de la carrera funcionaria y otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 7 de diciembre de 1976. Última modificación 25 de septiembre de 1982.
- **Dirección Nacional del Servicio Civil (2017)**. Resolución N° 1, de 2017. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 10 de noviembre de 2017.
- **Dirección Nacional del Servicio Civil (2018)**. Resolución N° 2, de 2017. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de marzo de 2018.
- **Ley N° 19.882**, que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 23 de junio de 2003. Última modificación 1 de diciembre de 2017.
- **Ley N° 20.955**, que perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de octubre de 2016.
- **Ley N° 21.094**, sobre universidades estatales. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de junio de 2018.
- **Ministerio de Hacienda (2005)**. Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de marzo de 2005. Última modificación 5 de junio de 2018.
- **Ministerio de Hacienda (2019)**. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2018, establece estatuto de personal de carácter especial de la Comisión para el Mercado Financiero. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de marzo de 2019.
- **Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2003)**. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2002, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de enero de 2003. Última modificación 28 de noviembre de 2018.

- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001)**. Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005)**. Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 16 de junio de 2018.
- **Reino de España (1978)**. Constitución española. Boletín Oficial de Estado, Madrid, España, 29 de diciembre de 1978. Última modificación 23 de agosto de 2011.
- **República francesa (1958)**. Constitución francesa. París, Francia, 28 de septiembre de 1958. Última modificación 23 de julio de 2008. Obtenida de: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/constitucion-de-4-de-octubre-de-1958>

Sentencias o dictámenes

- **Tribunal Constitucional. Sentencias roles:**
 - N° 2.926-15, del 25 de julio 2017.
 - N° 3.719-17, del 2 de agosto de 2017.
 - N° 3.748-17, del 7 de septiembre de 2017.
 - N° 4.118-17, del 15 de diciembre de 2017.
 - N° 3.853-17, del 6 de diciembre de 2018.
 - N° 5.873-17, del 1 de febrero de 2019.
 - N° 4.744-18, del 6 de marzo de 2019.
 - N° 3.892-17, del 2 de mayo de 2019.

- **Corte Suprema. Sentencias roles:**
 - N° 10.972-2013, del 30 de abril de 2014.
 - N° 11.584-2014, del 1 de abril de 2015.
 - N° 23.647-2014, del 6 de agosto de 2015.
 - N° 4.150-2015, del 1 de diciembre de 2015.
 - N° 5.716-2015, del 1 de diciembre de 2015.
 - N° 6.417-2016, del 16 de agosto de 2016.
 - N° 52.918-2016, del 5 de junio de 2017.
 - N° 38.681-2017, del 13 de marzo de 2018.
 - N° 7.363-2018, del 5 de noviembre de 2018.
 - N° 16.510-2018, del 9 de agosto de 2018.
 - N° 26.588-2018, del 30 de noviembre de 2018.
 - N° 24.884-2018, del 7 de enero de 2019.
 - N° 22.174-2018, del 11 de marzo de 2019.
 - N° 3.886-2019, del 16 de abril de 2019.
 - N° 6.781-2019, del 29 de abril de 2019.
 - N° 6.783-2019, del 29 de abril de 2019.
 - N° 6.803-2019, del 29 de abril de 2019.
 - N° 4.787-2019, del 2 de mayo de 2019.
 - N° 5.733-2019, del 14 de mayo de 2019.

- **Contraloría General. Dictámenes:**
 - N° 22.766 (2016).
 - N° 85.700 (2016).
 - N° 12.248 (2017).
 - N° 18.901 (2017).
 - N° 25.143 (2017).
 - N° 6.400 (2018).
 - N° 18.965 (2018).
 - N° 19.458 (2018).
 - N° 26.829 (2018).

CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO. EL ROL DEL CONGRESO NACIONAL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTROL OF THE PUBLIC BUDGET. THE ROLE OF THE NATIONAL CONGRESS AND THE OFFICE OF COMPTROLLER GENERAL OF THE REPUBLIC

Carlos Montalva Pérez*

Resumen

Se efectúa un análisis del control del presupuesto público como una materia fundamental para el adecuado uso de los recursos y cómo a partir del desarrollo de los órganos de control externo del presupuesto, el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República, se han establecido los primeros lineamientos sobre cómo el ordenamiento jurídico chileno ha dado forma a esta materia.

Palabras clave: ley de presupuestos – control presupuestario – control externo – Contraloría General de la República – Unidad de Asesoría Presupuestaria.

Abstract

An analysis of the control of the public budget is conducted as a fundamental matter for the adequate use of resources and how, from the development of the external budgetary control bodies, such as the National Congress and the Office of the Comptroller General of the Republic, the first guidelines have been established on how the Chilean legal system has shaped this subject.

Keywords: budget law – budgetary control – external control – Comptroller General of the Republic – Budget Advisory Unit.

* Magíster en Derecho, mención Derecho Público, de la Universidad de Chile.

1. Introducción

La ley de presupuestos se caracteriza por su tramitación anual y una regulación específica de tal importancia, que se encuentra contenida en el artículo 67 de la Constitución Política de la República que da sus lineamientos generales. En dicho contexto y sin una regulación específica en el ordenamiento jurídico chileno, se desarrolla el ciclo presupuestario, esto es, un conjunto de etapas y fases por las que se genera el presupuesto público, desde su elaboración por parte del Poder Ejecutivo —específicamente por la Dirección de Presupuestos—, su aprobación por el Congreso Nacional —mediante las diferentes discusiones de la Comisión Mixta de Presupuesto y sus subcomisiones—, su posterior ejecución por parte del Poder Ejecutivo —a través de los distintos órganos del Estado— y finalmente su control a través de las evaluaciones que efectúan la Dirección de Presupuestos, el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República.

Todo ciclo tiene un inicio y un final que permite que el mismo se renueve sucesivamente. En el caso del presupuesto público, tras su elaboración y posterior ejecución, viene una fase para evaluar su conducción y así orientarlo a los fines determinados por los intereses del Poder Ejecutivo.

En el ordenamiento jurídico chileno, la fase de control del presupuesto público es difusa y no está tratada de forma orgánica¹, lo que se ha traducido en un sinnúmero de informes y conclusiones que no promueven un examen sistemático respecto de la ejecución del gasto público y si este cumplió los fines para los cuales fue definido.

En esta línea se propone un análisis de las tres normas jurídicas que componen el control del presupuesto público: el artículo 52 del decreto ley N° 1.263, de 1975, de Administración Financiera del Estado; el artículo 19 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; y el artículo 21 B de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; y cómo a partir de ellas se configura el control del presupuesto público en Chile.

Por último, a partir de dichas normas, se examinarán las atribuciones y fórmulas de control que realiza el Congreso Nacional y posteriormente la Contraloría General de la República; concluyendo que las mismas, al ser entidades externas del control del presupuesto público, carecen de organismos específicos para un

¹ Es pertinente tener presente que el Tribunal Constitucional en sentencia rol N° 1.867, de 2010, considerando 52, indica que, «para ello, es necesario señalar que el ciclo presupuestario son las fases por las cuales atraviesa el presupuesto. Este tiene, en nuestro sistema jurídico, tres etapas: la de preparación, la de aprobación y la de ejecución».

análisis del gasto estatal en diferentes materias. A pesar de que el Congreso tiene una unidad de análisis presupuestario, esta no se ha desarrollado según los fines para los que fue propuesta, situación que se ha prolongado por décadas. Por otra parte, la falta de incremento de recursos a la Contraloría se ha traducido en que solo pueda abarcar 22 % del gasto público total.

2. Las tres normas que fundamentan el control del presupuesto público

Respecto del control presupuestario, podemos destacar que las variadas normas para analizar la dinámica y fórmula de cómo se desarrolla se encuentran dispersas. Esta característica inorgánica es consecuencia de que la regulación se ha ido creando a medida que las necesidades de funcionamiento del Estado moderno la requieren, especialmente a partir de la incorporación de Chile en distintos organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La doctrina ha señalado que no existe un conjunto jerárquico de variables interdependientes que estén dinámicamente integradas en materia de control financiero del Estado, sino más bien una recopilación de normas que reaccionan según cambios generados por alguna situación en particular (Pallavicini Magnere, 2015, pág. 267). En la misma línea, el estudio de esta, así como del derecho presupuestario chileno no ha sido un área desarrollada por los autores nacionales (Endress Gómez, 2014, pág. 102).

En dicho contexto, se reconocen como fundamento del control del presupuesto público, tres normas que dan el contexto sobre cómo, a partir de las mismas, se formulan las bases para analizar la ejecución del presupuesto público, indicando como principal conclusión previa, la preeminencia del Poder Ejecutivo en materia de análisis y control sobre el presupuesto público, siendo estas: el artículo 52 del decreto ley N° 1.263, de 1975; el artículo 19 de la ley N° 18.918; y el artículo 21 B de la ley N° 10.336.

A partir del artículo 52² del decreto ley N° 1.263, se puede identificar a los tres órganos que intervienen en el control presupuestario: la Contraloría General, que se encarga del control financiero del Estado; el Poder Ejecutivo, que es el único que verifica y evalúa el cumplimiento de los fines y metas fijadas para los organismos públicos —función que recae en el Ministerio de Hacienda y específicamente en la Dirección de Presupuestos—; y el Congreso Nacional, que recoge la información generada por ambos como insumo para el ciclo presupuestario.

Cabe destacar que dicho artículo 52 se localiza dentro del título «Del sistema de control financiero» y prevé un procedimiento de control *ex ante* y un análisis posterior, así como un control interno y externo, junto con diferentes instituciones para realizar esta labor, teniendo presente además el trabajo de las auditorías internas de cada servicio, el del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y el de las unidades de control municipales.

Al no existir un sistema único de control del gasto público, debido a la complejidad propia de la ley de presupuestos y del manejo de la hacienda pública, es preciso definir nuestro modelo como dual, lo que queda de manifiesto en las modificaciones que experimentó el artículo 52 en 1977 y 2003, las cuales definieron dos formas de control del gasto público. Encontrándose en elaboración la Constitución de 1980, el decreto ley N° 2.053, de 1977, otorgó a la Contraloría la función de control de legalidad del gasto público, pero no del mérito o gestión de los recursos públicos. Esto fue ratificado posteriormente en 2002, a través de la ley N° 19.817, que incorporó el artículo 21 B a la ley N° 10.336, el que dispuso que la Contraloría, con motivo del control de legalidad o de auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas. La segunda modificación se introdujo en 2003 por la ley N° 19.896, la que institucionalizó un sistema de evaluación y control de gestión de gobierno ligado al presupuesto —que funcionaba desde 1997—,

2 *Artículo 52. Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos. La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo.*

Conforme a lo dispuesto en el inciso precedente, anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda, con sujeción a los procedimientos, entidades participantes, marcos de referencia y mecanismos que se establezcan en el o los respectivos decretos. Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el título II de la ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.

Los informes que se emitan por aplicación de los dos incisos anteriores deberán remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije en los decretos e instrucciones respectivas (decreto ley N° 1.263, 1975).

que incluye los balances de gestión integral, la evaluación de los programas e instituciones, los mecanismos de incentivo institucional, entre otros³.

Así, el control del gasto público está regulado y ha establecido sus principios en esta normativa del año 1975, diferenciando expresamente el control administrativo, legal y contable que debe efectuar la Contraloría como órgano independiente. Por otro lado, y conforme a las modificaciones legales que ha tenido el referido decreto ley N° 1.263, encontramos la incorporación del sistema de presupuestos por resultados o el control de mérito y gestión que ejecuta exclusivamente el Poder Ejecutivo, siendo este un control posterior, pero claramente realizado por el mismo órgano que ejecuta las políticas públicas, el que determinará en qué momento, cuáles y a qué organismos se evaluará.

A consecuencia de la complejidad del presupuesto, el sistema del decreto ley N° 1.263 combina todas las formas del control del gasto público y, al no definir un sistema único, ha generado en la práctica que no se especifique un organismo que solo se aboque a la figura del control del gasto público, sino que mezcle las funciones de la Contraloría y las de la Dirección de Presupuestos, asignadas por el Poder Ejecutivo. De acuerdo con esto, tales instituciones no están en condiciones de ajustarse a los parámetros de control independiente, ya que existe un gran estímulo para solo evaluar los programas y políticas de interés del Poder Ejecutivo, y no hacerlo con los programas deficientes, que tengan menor rentabilidad o que puedan demostrar ineficiencias en la gestión propia del mismo.

Siguiendo con las tres normas, encontramos el artículo 19 de la ley N° 18.918⁴, que regula la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional y

3 El Sistema de Evaluación y Control de Gestión en su conjunto se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2131.html>

4 *Artículo 19. El proyecto de ley de presupuestos será informado exclusivamente por una comisión especial, que se integrará con el mismo número de diputados y de senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas comisiones de hacienda. La comisión será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida dentro del mes de septiembre de cada año.*

Esta comisión especial fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto, sin sujeción en ellas a la paridad de que trata el inciso anterior.

Con todo, una vez concluida la labor que corresponde a la comisión especial constituida conforme a los incisos anteriores, esta podrá seguir funcionando para el solo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente comisión especial que deba informar un nuevo proyecto de ley de presupuestos.

Para los efectos de realizar el seguimiento, la comisión especial podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley, poner dicha información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la comisión especial que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos. Contará para ello con una unidad de asesoría presupuestaria. En caso alguno esta tarea podrá implicar ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización (ley N° 18.918).

determina que la misma puede seguir en funcionamiento para efectos de analizar la ejecución presupuestaria, estando facultada para requerir información a los distintos ministerios y servicios públicos, pero careciendo de atribuciones de fiscalización. Considerando que el Congreso Nacional es reconocido como un organismo de control externo del presupuesto público, la antedicha comisión está integrada por miembros de ambas cámaras para examinar la ejecución de presupuestos y remitir dicha información para la pertinente discusión del año siguiente. El análisis detallado del rol del Congreso Nacional se materializará en un acápite posterior, toda vez que el origen de dicha norma está relacionado con una modificación legal de 2003, al alero de los protocolos de acuerdo entre el ejecutivo y el legislativo.

Por último, es necesario referirse al artículo 21 B de la ley N° 10.336⁵, introducido por una modificación legal de 2002, la cual especifica que, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no se puede evaluar aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones del Poder Ejecutivo, tanto políticas como administrativas; situación que se relaciona con la función de auditoría que realiza actualmente la Contraloría, basada en aspectos de eficiencia, eficacia y economicidad y que difiere de control de mérito del gasto público, tema que será desarrollado en posteriormente en este artículo.

3. El control presupuestario realizado por el Congreso Nacional

Su característica principal es ser el único dotado de legitimidad democrática, pues, a diferencia de los otros organismos eminentemente técnicos, en este están presentes los equilibrios de poder propios de una democracia. En dicho sentido, se considera que el control en el ejercicio del poder, expresado en las acciones que realiza la Administración, es fundamental para el desarrollo de los Estados democráticos (Kelsen, 1929). Otra conclusión es que no existe democracia sin control, ni control sin democracia (Silva Cimma & Verdugo Lay, 1994). En el campo del control del presupuesto público, existe una clara evolución en esta materia consagrada en la normativa jurídica que la regula, partiendo por el artículo 67 de la Constitución, el artículo 19 de la ley N° 18.918 y las modificaciones que ha experimentado el artículo 52 del decreto ley N° 1.263. Asimismo, los reglamentos de ambas cámaras incluyen acápites

5 *Artículo 21 B. La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas (ley N° 10.336).*

especiales para la ley de presupuestos, entre ellos los artículos 207 a 211 del Reglamento del Senado y los artículos 174 a 183 del Reglamento de la Cámara de Diputados, junto con la normativa procedimental que se fije la Comisión Mixta de Presupuestos año tras año, de conformidad con el artículo 19.

A partir de dicha normativa, se reconoce que el Congreso Nacional puede realizar dicha tarea en la formulación del presupuesto público, como en el control de ejecución del gasto público mediante la Comisión Mixta de Presupuestos Permanente y el apoyo de esta por parte de la Unidad de Asesoría Presupuestaria.

3.1. Control del presupuesto en su formulación

El ingreso del proyecto de presupuestos al Congreso Nacional –hasta el día 30 de septiembre, según el artículo 67 de la Constitución– implica su discusión, que no puede exceder de 60 días, por lo que, aun cuando el margen para la discusión y análisis es reducido, dicha etapa marca un período de relevancia que permite la intervención de este poder del Estado.

El Tribunal Constitucional ha señalado en el considerando IV de su sentencia rol N° 2.935, de 2015, que la temporalidad de la ley de presupuestos es un mecanismo de control, al suscitar una revisión periódica de las políticas públicas, por lo que las discusiones que se levanten al alero de la Comisión Mixta de Presupuestos y sus subcomisiones pasan a analizar, en mayor o menor medida, tanto la ejecución pasada como la vigente y la proyectan para el presupuesto inmediatamente siguiente. La gran limitación está dada por las mismas reglas constitucionales y legales fijadas, pues la única opción que tiene el Congreso es disminuir gastos de partidas, sin que pueda generarse incremento de estos, además de no poder alterar gastos comprometidos en leyes permanentes. Cabe destacar que del proyecto inicial que presenta el Poder Ejecutivo existe un ínfimo margen para que el Congreso efectúe modificaciones o variaciones, ya que cerca del 90% del presupuesto público viene comprometido en leyes permanentes y, en dicho sentido, el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile (2018a), en un estudio sobre el monto total de la propuesta original de la ley de presupuestos para el año 2018, concluye que solo hubo modificaciones menores, equivalentes al 0,002 % del monto de la propuesta inicial, señalando además que solo un 7,5 % del total de programas presentados en el proyecto de ley de presupuestos sufrió modificaciones posteriores al análisis de la Comisión Mixta de Presupuestos y al debate parlamentario.

Ante dicha coyuntura, podemos destacar dos casos de intervención que implicaron un cambio drástico. El primero fue el Transantiago, en el cual el Congreso rebajó a solo \$ 1.000 el presupuesto de dicha política pública de transporte para 2008, en atención a sus graves problemas de funcionamiento, lo que dio origen a una práctica parlamentaria para presionar al Ejecutivo y forzarlo

a efectuar cambios en su propuesta de ley de presupuestos. La otra oportunidad en que se recurrió a esta práctica tuvo lugar en la discusión del presupuesto de gastos reservados de la Presidencia de la República para los años 2014, 2015, 2016 y 2017, en la cual la segunda comisión mixta de presupuestos aprobó reducir los gastos reservados, maniobra que culminó con el artículo 28 de la ley N° 21.053⁶, según el cual los ministerios y organismos públicos que manejaban gastos reservados conforme a la ley N° 19.863 debían semestralmente, de forma reservada, rendir cuenta ante el Contralor General de la República, lo que supone una fórmula integrada de análisis entre ambos órganos de control externo del gasto público, situación inédita en nuestra legislación. En este caso, hubo una clara intención de generar un control de los gastos reservados, debido a diferentes escándalos en el uso de los mismos por diferentes instituciones públicas, así como por su falta absoluta de control, tanto de parte del Congreso como de la Contraloría, al ser una materia oscura dentro de los gastos del Estado, por la discrecionalidad absoluta del ente ejecutor.

Esta normativa fue producto de la constante presión del Congreso ante el aumento progresivo de las partidas de gastos reservados, especialmente de parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Subsecretaría del Interior (Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2016). Es evidente que si una materia tan sensible carece de cualquier tipo de control —ni siquiera en la fórmula de entrega y rendición—, se podrían generar casos de corrupción y desvío de fondos fiscales.

Sin embargo, el referido artículo 28 fue declarado inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional, en sentencia rol N° 4.118, de 2017, señalando que en su mérito e intención no advertía reparo, sino más bien en la forma, pues una ley temporal estableció contenidos de una ley permanente, como lo es la N° 19.863. En consecuencia, es necesaria la emisión de la normativa pertinente para que efectivamente se logre un control de los gastos reservados, en cuanto a su forma de rendición.

En síntesis, se puede apreciar que, mediante la tramitación de la ley de presupuestos y su discusión, se han introducido diferentes métodos de control del presupuesto público que claramente inciden en su tramitación año tras año.

6 *Artículo 28. Para el año 2018 los gastos que autoriza la ley N° 19.863 se sujetarán a las siguientes reglas complementarias:*

1. Los ministerios y entidades a que se refiere el artículo 3 de la ley N° 19.863 identificarán mediante decreto fundado de carácter reservado las unidades operativas que requerirán, para su operación, el uso de los gastos que en él se señalan. Los jefes de dichas unidades deberán rendir cuenta de manera reservada de la utilización de dichos recursos al ministro respectivo semestralmente y con carácter secreto.

Dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley que incorpore modificaciones permanentes a la ley N° 19.863, en materia de rendición de cuentas de los gastos reservados (ley N° 21.053).

3.2. Control del presupuesto por la Comisión Mixta de Presupuestos Permanente y la Unidad de Análisis Presupuestario

A raíz de los primeros protocolos de acuerdo⁷ con el Poder Ejecutivo, a partir de 1999, el Congreso se encontró con numerosa información de todo tipo: documentos presupuestarios, oficios e informes de ejecución presupuestaria, que los distintos ministerios y servicios públicos remitían conforme a los acuerdos suscritos para aprobar la ley de presupuestos del año siguiente.

En 2003, para sistematizar y analizar dicha información, la ley N° 19.875 dio el carácter de permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos y creó la Unidad de Asesoría Presupuestaria para dicha labor. En la misma línea de las tres normas que forman el control del presupuesto público, sus funciones son de análisis de la ejecución del mismo, sin que pueda fiscalizar los actos de Gobierno, situación que queda expresa en el inciso final del artículo 19 de la ley N° 18.918. Como consecuencia de esta limitación, sus actuaciones generan un impacto menor al que fue originalmente proyectado en la ley del año 2003.

Sobre su funcionamiento, este se remite a los períodos en los cuales no hay discusión del presupuesto para el año siguiente, esto es, de enero a septiembre, circunstancia que llama la atención, pues la mayor parte de la ejecución del presupuesto público se concentra en el último trimestre del año, período conocido como la «fiebre de diciembre» (Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2017), donde se puede apreciar que el Ejecutivo en dicho mes gasta un 66 % más que el promedio de los otros meses.

En su aspecto operativo, la Comisión Mixta de Presupuestos se divide en cinco subcomisiones⁸, compuestas por cinco miembros entre senadores y diputados, con excepción de la segunda subcomisión que tiene seis miembros. Tal distribución resulta manifiestamente asimétrica respecto al porcentaje del presupuesto que estudian, destacando que la tercera y la cuarta analizan

7 Documento escrito que se suscribe hacia el final de la discusión presupuestaria, en el que se incorporan diversos compromisos que asume el Gobierno en materias de su iniciativa, a fin de permitir el despacho del proyecto de ley de presupuestos en los términos que a ambas partes satisfacen (Soto Velasco, 2015).

8 **Primera subcomisión:** Tesoro Público; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social, y Ministerio de la Mujer y Equidad de Género; **segunda subcomisión:** Presidencia de la República; Contraloría General de la República; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio Secretaría General de Gobierno; Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República; Ministerio de Medio Ambiente, y Ministerio del Deporte; **tercera subcomisión:** Poder Judicial; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Justicia; Ministerio Público; Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y Ministerio de Salud; **cuarta subcomisión:** Congreso Nacional; Ministerio del Interior; Ministerio de Educación; Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Bienes Nacionales, y Servicio Electoral; **quinta subcomisión:** Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Minería, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y Ministerio de Energía (Senado, 27 de noviembre de 2018).

más del 72,11 %⁹ del total del presupuesto público, situación totalmente desproporcionada respecto, por ejemplo, de la segunda subcomisión, que solo se encarga de estudiar la ejecución del 4,35 % del presupuesto total. Ello deja en evidencia que no existe mayor profundidad en el análisis de partidas que claramente tienen una ejecución más ardua, no solo por la cantidad de recursos involucrados, como es el caso del Ministerio de Educación o Salud, sino por la complejidad de la composición de dichos ministerios, en los cuales existen servicios públicos, agencias, entidades y un sinnúmero de órganos públicos que ejecutan recursos públicos de forma disímil.

En otra línea, podemos señalar que existe un funcionamiento muy distinto para el análisis de la ejecución del gasto por parte de las diferentes subcomisiones. Un estudio sobre el tema desde 2004 hasta 2017 revela que hubo años en que ni siquiera fueron convocadas y otros donde varias subcomisiones sesionaron una sola vez. Esto refleja una falta de análisis sistemático del presupuesto, la que les impide influir de forma más concreta en el ciclo presupuestario y, en definitiva, en el control del presupuesto público (Montalva Pérez, 2017, pág. 238).

El artículo 19 de la ley N° 18.918 crea la Unidad de Asesoría Presupuestaria, la cual actualmente tiene el nombre de Unidad Técnica de Apoyo Presupuestario, que está encargada de asistir a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, a los senadores y diputados, secretarios de comisiones y al resto de la comunidad parlamentaria, en todo lo relativo al proceso de tramitación del proyecto de ley de presupuestos y el seguimiento de la ejecución presupuestaria (Senado, 27 de noviembre de 2018). Cabe destacar que dicha unidad realiza una sistematización de la información entregada por los distintos ministerios y organismos públicos para que sea analizada por las distintas subcomisiones, sin embargo, la referida unidad no ha sido desarrollada como fue concebida en su origen, donde el artículo transitorio de la ley N° 19.875, que la crea, ordenó que una comisión bicameral le daría la orgánica a la misma y un reglamento.

Para el presupuesto de 2018 se convino fortalecer a la unidad técnica y, en reuniones entre la Cámara de Diputados y el Senado, se acordó solicitar financiamiento y apoyo al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, calculando un costo aproximado de 500 millones de pesos para su implementación (Diario Financiero, 12 de abril de 2018). No obstante, por falta de acuerdo en su financiamiento y de una dependencia clara entre las corporaciones del Congreso, dicha unidad no logró ser potenciada y por, ende, no fue considerada para la discusión del presupuesto público (Diario Financiero, 12 de septiembre de 2018). Aun cuando su labor es fundamental para el correcto análisis de la ejecución del presupuesto público, su escasa dotación —apenas cinco funcionarios— no se relaciona con la cantidad de partidas e información que debe examinar (Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2018b).

9 Elaboración propia a partir de los datos disponibles en Biblioteca del Congreso Nacional (2018).

4. Control presupuestario realizado por la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, conforme al artículo 98 de la Constitución, tiene un rol como órgano de control externo desde su origen, que es preponderante en el control presupuestario. En 1927 se pretendía tener una figura similar a la entonces *General Accounting Office* (GAO, s.f.) de los Estados Unidos para el control de los gastos del Poder Ejecutivo y por ello su nombre quedó relacionado con la figura que dirigía dicha institución: el *comptroller general*, cuya función principal consistía en fiscalizar la correcta inversión de los fondos públicos. En conformidad con la reforma constitucional de 1943, se perfeccionaron sus funciones de control respecto del presupuesto público, pero además se agregó el control jurídico por medio de la toma de razón, el cual fue desarrollado ante la falta de tribunales contenciosos administrativos y como contrapeso de las decisiones administrativas.

Esta distinción es importante al alero de la figura de la Contraloría que rige actualmente, basada principalmente en que su ley de organización no tiene grandes modificaciones desde su origen en 1952. Si bien el artículo 98 de la Constitución dispone que una ley orgánica constitucional regulará sus funciones, ello no se ha concretado hasta la fecha.

En materia de control del presupuesto público, la Constitución le ordena fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos de los organismos públicos. Al ser un organismo autónomo constitucional y eminentemente técnico, posee la independencia necesaria para realizar esta función sin injerencia de los intereses políticos eventuales, a diferencia del Congreso. En la otra línea, al no ser un ente ejecutor, cuenta con autonomía para decidir qué programas e instituciones fiscalizar; mientras que, al interior del Poder Ejecutivo, es la Dirección de Presupuestos la que determina a quién evaluar.

Dentro del análisis de las tres normas del control del presupuesto público, destaca la función de control en la administración de los recursos de Estado prevista en el artículo 52 del decreto ley N° 1.263, de 1975. En su versión original¹⁰, el artículo contemplaba además otra figura: el control de rendimientos y resultados respecto a la inversión de los fondos del Estado, lo que implicaba un análisis del mérito de las acciones del Poder Ejecutivo. La clave de cómo surgió este

¹⁰ *Corresponderá a la Contraloría General de la República ejercer el control financiero del Estado. Dicho control se ejercerá fundamentalmente mediante la auditoría operativa que fiscalizará los costos, rendimientos y resultados de la inversión de los recursos y de las recaudaciones de los ingresos del Estado o de las entradas propias de las instituciones y servicios públicos* (decreto ley N° 1.263, 1975, artículo 52).

artículo hay que encontrarla en la conformación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), la cual, en virtud del decreto ley N° 212, de 1973, estaba compuesta por funcionarios de la Contraloría, entre ellos el contralor de la época, don Héctor Humeres, quien tenía la intención de ampliar las facultades de esta, tal como lo plasmó en la memoria anual de la misma de 1974. Dentro de este ámbito, un informe de la CONARA en la elaboración del decreto ley N° 1.263, de 1975, indicó que por administración de los fondos se entendía un proceso consistente en la obtención, manejo y su posterior distribución y control de los recursos del Estado, donde la Contraloría tenía un rol en el análisis en el control de los rendimientos de este (CONARA, 1975, págs. 53, 146-148). Dicha función solo duró un año y once meses, pues el decreto ley N° 2.053, de 1977, reemplazó completamente el artículo e incorporó el actual inciso que dispone que la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas corresponden al Poder Ejecutivo. La razón para el cambio se consigna en las actas de la Comisión de Estudio de la Constitución de 1980 (1977), donde se manifestó que, en un sistema presidencialista, era necesario que el control del rendimiento de los gastos públicos fuera realizado por el Poder Ejecutivo, de lo contrario se generaría un contrapeso que podría paralizar a la Administración y producir en la práctica otro poder del Estado, lo que contravendría el orden constitucional previsto.

En la misma línea, en relación con las funciones de auditoría de la Contraloría, la modificación introducida por la ley N° 19.817 reafirmó este concepto respecto a las facultades de control relativo al mérito del gasto público, debiendo la Contraloría analizar el gasto público y resguardar el mismo, sin cuestionar las decisiones de política pública del ejecutivo, lo que se plasmó en los artículos 21 A y 21 B incorporados a la ley N° 10.336.

4.1. Control del presupuesto por medio del control de legalidad

En materia de control del presupuesto público, tanto en la toma de razón de los actos de la Administración del Estado, como en la emisión de dictámenes, podemos encontrar fórmulas por medio de las cuales la Contraloría analiza y fiscaliza el uso de los recursos públicos.

La toma de razón, como control preventivo de legalidad, estudia principalmente aspectos jurídicos de los actos sometidos a su control, pero también realiza un análisis sobre la disponibilidad de los recursos financieros de los actos administrativos que involucran el uso de recursos públicos, mediante el examen de la imputación presupuestaria y de los certificados de disponibilidad presupuestaria que emite cada organismo público para los llamados a licitación pública (artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda).

A través de la emisión de dictámenes, la Contraloría cumple con la labor de interpretar las disposiciones legales que rigen a los servicios públicos sujetos a su fiscalización, según indica el artículo 6 de la ley N° 10.336. Por medio de esta función, se ha creado una nutrida y variada jurisprudencia administrativa que tiene fuerza obligatoria para los servicios públicos y, con base en ella, se han elaborado en la práctica fórmulas de control del gasto público, las que han surgido a partir de consultas de los servicios públicos y denuncias relacionadas con la fórmula de gasto, su legalidad, si los gastos públicos van en armonía con las funciones propias de los servicios, si el destino final de los fondos es correcto y si son eficientes.

Así se ha aplicado el principio de legalidad del presupuesto público en los dictámenes N°s. 49.494, de 2015, y 62.935, de 2016, los cuales han señalado, en síntesis, que solo pueden destinarse los fondos públicos para financiar gastos estrictamente necesarios para el cumplimiento de los fines prefijados por el ordenamiento jurídico. También se ha reconocido el principio de especialidad presupuestaria, que se manifiesta en que todo acto que implique desembolso de recursos públicos debe consignar su ubicación presupuestaria, fuente de financiamiento y atender a la naturaleza del gasto, según los dictámenes N°s. 52.933, de 2012; 50.110, de 2013; 21.534, de 2017; entre otros.

También ha habido pronunciamientos por casos de mala utilización de recursos públicos, destacando el dictamen N° 16.904, de 2017, que se refiere a la celebración del Día del Padre en Placilla, donde el municipio convocó solo a un determinado grupo de ciudadanos para ver un espectáculo, un partido de fútbol y consumir carne y bebestibles. En el dictamen en comento, se expresó que dicha actividad no se ajustó a derecho por no ser inclusiva y no guardar armonía con las finalidades propias de una municipalidad, por lo que el gasto no era legal. En este caso, aparece la figura del control del presupuesto público, al solicitar informe al organismo y emitir un pronunciamiento respecto a la forma y utilización de los recursos públicos.

Otro caso de control del presupuesto público se extrae del dictamen N° 15.759, de 2017, sobre las indemnizaciones pagadas por la Corporación Nacional del Cobre a algunos funcionarios, donde se le exigió ajustar su actuar a los principios de eficiencia, eficacia y probidad, sin afectar las negociaciones colectivas ni sus planes de egreso, toda vez que las indemnizaciones implican un costo mayor a que los funcionarios siguieran en funciones.

4.2. Control del presupuesto por medio de la función de auditoría

La función de auditoría —descrita en el artículo 21 A de la ley N° 10.336— contempla, entre otras funciones, velar por el resguardo del patrimonio

público, por lo que, en materia presupuestaria, la auditoría es un control directo respecto de la forma, uso y disposición de los recursos aprobados por la ley de presupuestos para cada organismo público.

Esta función está detallada no solo en la normativa legal citada, sino que la misma Contraloría ha emitido su resolución N° 20, de 2015, que prevé el análisis de los ejercicios presupuestarios y define los conceptos de eficiencia y eficacia, los cuales son utilizados actualmente para estudiar el destino de los recursos estatales. Es conveniente destacar que la Contraloría, a diferencia de otras entidades fiscalizadoras superiores a nivel internacional, no puede efectuar auditorías sobre el desempeño y mérito de los actos del Poder Ejecutivo, en virtud de la normativa señalada previamente –artículo 21 B–, sin perjuicio de lo cual, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, OECD en inglés) valora las auditorías realizadas en el ámbito de la eficiencia y la eficacia (OECD, 2016).

Como forma de control presupuestario, las auditorías son una expresión clara de un control posterior, del cual pueden generarse importantes consecuencias, como por ejemplo una demanda para la restitución de los fondos públicos mal invertidos o ejecutados, o reparos ante el Tribunal de Cuentas, el cual es una manifestación de las facultades jurisdiccionales de la Contraloría.

A continuación, resaltaremos algunas auditorías que implicaron un análisis de la ejecución de los recursos públicos y cómo, a partir de ellas, se efectuaron importantes conclusiones sobre el empleo de los recursos del Estado. En la auditoría de los programas de integración escolar (PIE) (Contraloría General de la República, 2016), aparece que el informe consolidado N° 105 de dicho año determinó que los recursos asignados por el Ministerio de Educación a los municipios del país para mejorar la integración de niños con discapacidad, no fueron destinados a dicho fin y, en muchos casos, se utilizaron a pagar sueldos impagos de profesores y otras materias, concluyendo la Contraloría que tales acciones afectaron a la eficiencia y eficacia del referido programa. En otra auditoría detallada en el informe de investigación especial N° 790, de 2015, sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, se detectaron importantes irregularidades en el programa de alimentación escolar, concluyéndose que el Estado pagaba por alimentación que no se consumía y los alimentos otorgados por las empresas era de mala calidad y entregados en malas condiciones. Por último, se puede destacar el informe de auditoría N° 218, de 2017, sobre el Servicio de Salud de Valparaíso y San Antonio, donde se analizó cómo sus ambulancias prestaban servicios y su reacción ante las diversas emergencias de salud de la población, concluyéndose que, en muchos casos, no concurrían o llegaban con un atraso significativo que ponía en riesgo la vida de las personas; mientras que otros, no estaban disponibles sus conductores.

Pese a tratarse de un proceso sistemático, en materia de cobertura de los organismos auditables, la Contraloría solo audita el 32,8 % del total de las instituciones (Contraloría General de la República, 2018) y, en cuanto al análisis del total del presupuesto público, solo alcanza a abarcar el 22 % del mismo (Contraloría General de la República, 2017). Una conclusión previa debería ser incrementar los recursos para aumentar las auditorías del órgano contralor, lo que contrasta con la realidad, donde su presupuesto ha disminuido progresivamente. En la práctica, considerando que en los últimos cuatro años el reajuste ha sido por debajo del resto del sector público¹¹, dicho organismo no está en condiciones de aumentar el ritmo de las auditorías a los recursos públicos, máxime si tenemos presente que ha habido un crecimiento constante tanto del presupuesto, como de los organismos del Estado.

5. Conclusión

A medida que se fortalecen los organismos de control externo del presupuesto a nivel internacional –según se manifiesta en organismos como la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEF) y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a las cuales pertenece la Contraloría; así como en la participación de Chile en la OCDE y en el análisis de la International Budget Partnership sobre los índices de transparencia presupuestaria–, se confirma la falta de desarrollo de los órganos de control del presupuesto público, lo que ha significado en la práctica la insuficiencia del análisis sobre el uso del gasto público, situación que incide negativamente en la calidad de las políticas públicas y en el desarrollo del país.

Es digno de mención que, en el índice de presupuesto abierto de la International Budget Partnership de 2017, Chile muestra una caída constante desde 2010, considerándose la transparencia presupuestaria como limitada, destacándose la función de la Contraloría en la vigilancia del presupuesto, pero señalándose como débil o casi nula la supervisión del mismo por parte del Congreso Nacional.

Estas afirmaciones reflejan que, a pesar de las tres normas analizadas, el control del presupuesto público es inorgánico, no se encuentra integrado y, en el ámbito

11 En dicho sentido, el Contralor Jorge Bermúdez Soto, en exposición ante la segunda subcomisión de presupuesto, con fecha 16 de octubre de 2017, para la aprobación del presupuesto para el año 2018 señaló: «Enfatizo que, al comparar el crecimiento anual, queda en evidencia que durante los últimos años el sector público siempre ha aumentado sus recursos en mayor proporción que el ente fiscalizador».

jurídico, se ha reaccionado modificando legislaciones para que, a partir de ellas, se generen adaptaciones para analizar el presupuesto, que no necesariamente han implicado cambios o mejoras. Esto último queda demostrado año tras año en cada discusión del presupuesto público, donde los parlamentarios proponen mejoras e incorporan protocolos de acuerdo, glosas y otros consensos para perfeccionar el análisis sistemático de la ejecución del presupuesto, pero que en la práctica no se ha producido ninguna modificación legal concreta, lo que queda patente en la circunstancia de que la Unidad de Asesoría Presupuestaria no ha experimentado cambios sustanciales desde 2003, cuando fue creada.

En la misma línea, las restricciones al análisis del mérito no han impedido a la Contraloría resguardar los recursos públicos y, en la actualidad, vigila su desempeño mediante los criterios de eficiencia y eficacia. Sin necesidad de una reforma legal, ha elaborado dictámenes y auditorías que propenden a un mejor gasto público, lo que trae aparejado que las acciones de los organismos del Estado sean más y mejores. Su gran limitación son los recursos de los que dispone, pues carece de cantidad suficiente de funcionarios y de herramientas técnicas para realizar esta importante función. Es del caso destacar que el uso de metadatos y *big data* está cambiando las fórmulas de análisis de los presupuestos, pues permite trabajar con una gran cantidad de datos, pero si no se aumentan los recursos a la Contraloría para poder analizarlos, se generará la misma asimetría de que adolece el Congreso respecto de la Unidad de Asesoría Presupuestaria.

Es preciso que se dote al Congreso Nacional de un órgano de asesoramiento presupuestario robusto y que se fortalezca a la Contraloría mediante mayores recursos para orientarse a un análisis presupuestario que mejore los indicadores de Chile en transparencia y gestión de los recursos públicos, a nivel de la OCDE. Ello, considerando que la normativa legal, pese a ser inorgánica, ha otorgado un marco de acción a estos organismos de control externo que debe ser fortalecido, además de la necesaria cooperación entre los mismos, mediante acuerdos e intercambio de información, para velar por el correcto uso de los recursos públicos. Asimismo, se debe procurar que los informes de gestión del Poder Ejecutivo de la Dirección de Presupuestos —que actualmente tiene el monopolio de los datos de ejecución presupuestaria— estén disponibles previamente a la discusión presupuestaria, para ser analizados tanto por el Congreso como por un órgano especializado de parte de la Contraloría. De esta forma, a través de la integración de datos, se podrá mejorar el gasto público y destinar de forma óptima los recursos que, aunque estén disponibles, siempre deben priorizarse a las necesidades propias del Estado democrático, relacionadas con el progreso de sus ciudadanos, tal como lo señalan los objetivos de desarrollo sostenible que promueve la Organización de Naciones Unidas.

Referencias

- **Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile. (1977).** *Actas oficiales, tomo IX, sesiones 307, 309, 310, 311 y 312.* Obtenido de http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_III_Comision_Ortuzar.pdf
- **Comisión Nacional de la Reforma Administrativa CONARA. (1975).** *Chile hacia un nuevo destino, su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización.* Santiago.
- **Contraloría General de la República. (1974).** *Memoria anual 1974.* Santiago.
- **Contraloría General de la República. (2016).** *Cuenta Pública 2015.* Santiago.
- **Contraloría General de la República. (2017).** *Cuenta Pública 2016.* Santiago.
- **Contraloría General de la República. (2018).** *Cuenta Pública 2017.* Santiago.
- **Diario Financiero. (12 de abril de 2018).** *Oficina presupuestaria del Congreso comenzará a operar a partir de junio.*
- **Diario Financiero. (12 de septiembre de 2018).** *Contrapeso de DIPRES no operará para el debate del presupuesto 2019.*
- **Endress Gómez, S. (2014).** Derecho presupuestario chileno: notas sobre sus actores, procedimiento y principios en la Constitución. *Revista de Derecho Público*, (71), 102.
- **GAO. (s.f.).** *General Accountability Office.* Obtenido de <https://www.gao.gov/about/>
- **International Budget Partnership. (2017).** *Encuesta de presupuesto abierto. Resultados para Chile.* Obtenido de <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=cl>
- **Kelsen, H. (1929).** *De la esencia y valor de la democracia.* Edición y traducción de Requejo Pagés J.L. (2009). Oviedo: Krk Ediciones.
- **Montalva Pérez, C. (2017).** *Control presupuestario en el derecho público chileno. Análisis crítico al control externo en materia de gasto público y propuestas* (tesis para optar al grado de magíster en Derecho). Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

- **Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. (2016).** *Los gastos reservados en el presupuesto del Gobierno Central.*
- **Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. (2017).** *Infografía «Fiebre de diciembre 2017».* Obtenido de <https://observatoriofiscal.cl/Blog/2018/05/fiebre-de-diciembre-2017/?Ancho=1920&Alto=1080>
- **Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. (2018a).** *60 días de discusión parlamentaria en el Congreso, ¿qué efectos tiene en la definición del presupuesto de la nación? (Espejo Henríquez, M.).* Santiago.
- **Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. (2018b).** *Unidad de Análisis Presupuestario para el Congreso. Antecedentes y lineamientos para su diseño e implementación.*
- **OECD. (2016).** *Avances en la entidad fiscalizadora superior de Chile: reformas, alcance e impacto. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública.* Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264250642-es>
- **Pallavicini Magnere, J. (2015).** *Derecho Público Financiero.* Santiago: Legal Publishing Chile.
- **Senado. (27 de noviembre de 2018).** *Comisiones permanentes.* Obtenido de <http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=listado>.
- **Silva Cimma, E. & Verdugo Lay, A. (1994).** *Derecho administrativo chileno y comparado, el control público. 4ª ed.* Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- **Soto Velasco, S. (2015).** *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y práctica.* Santiago: Thomson Reuters.
- **Villaruel Cáceres, Á. (2012).** El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII (1er Semestre).*

Normativa

- **Decreto ley N° 1.263, de 1975**, Orgánico de Administración Financiera del Estado, artículo 52. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 28 de noviembre de 1975. Última modificación 8 de febrero de 2016.
- **Decreto ley N° 2.053, de 1977**, normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 1 de diciembre de 1977. Última modificación 7 de octubre 1978.
- **Decreto ley N° 212, de 1973**, crea Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de diciembre de 1973. Derogado.
- **Ley N° 18.918**, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 19. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de febrero de 1990. Última modificación 17 de diciembre de 2016.
- **Ley N° 19.817**, que modifica la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de julio de 2002.
- **Ley N° 19.863**, sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la Administración pública y da normas sobre gastos reservados. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 6 de febrero 2003. Última modificación 7 de abril de 2017.
- **Ley N° 19.875**, que modifica el artículo 19 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de dar carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos; artículo transitorio. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 28 de mayo de 2003.
- **Ministerio de Hacienda (2004)**. Decreto con fuerza de ley N° 250, de 2004, aprueba reglamento de la ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 24 de septiembre de 2004. Última modificación 12 de mayo de 2015.

- **Ministerio de Hacienda (1964).** Decreto N° 2.421, de 1964, que fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República: ley N° 10.336. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 10 de julio de 1964. Última modificación 23 de julio de 2014.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005).** Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 16 de junio de 2018.
- **Senado (septiembre de 2015).** Reglamento del Senado, artículos 207 a 211. Obtenido de <http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html>
- **Cámara de Diputados (marzo de 2015).** Reglamento de la Cámara de Diputados, artículos 174 a 183. Obtenido de https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf

Sentencias o dictámenes

- **Contraloría General. Dictámenes:**
 - N° 52.933 (2012).
 - N° 50.110 (2013).
 - N° 49.494 (2015).
 - N° 62.935 (2016).
 - N° 15.759 (2017).
 - N° 16.904 (2017).
 - N° 21.534 (2017).
- **Tribunal Constitucional. Sentencias roles:**
 - N° 254 (1997).
 - N° 1.867 (2010).
 - N° 2.935 (2015). Considerando IV.
 - N° 4.118 (2017).

VENTAJAS DE LA UTILIZACIÓN DE *BIG DATA* EN EL PROCESO AUDITOR, 2018

ADVANTAGES OF USING *BIG DATA* IN THE AUDIT PROCESS, 2018

Jonathan Nabor López Espinosa*

Resumen

La presente investigación explica las condiciones tecnológicas que conducen al desarrollo de nuevas herramientas para el análisis de datos, que dan origen al concepto de *big data*.

Se tratan las tendencias actuales para la administración de datos, poniendo énfasis en la importancia del preprocesamiento de datos en función de las siguientes etapas de la búsqueda de conocimiento, para luego efectuar una breve reseña en relación con la minería de datos y las herramientas que propone para la extracción de conocimiento a partir de conjuntos de datos.

A continuación, se estudian metodologías que las entidades de fiscalización superiores (EFS) deben tener en cuenta para la implementación de la tecnología *big data*, distinguiéndose entre la gestión de datos y la gestión de información para determinar cuáles procedimientos mínimos habría que considerar.

Luego se hace una propuesta de aplicación práctica del *big data* a través del control administrativo de obras públicas, aprovechando el trámite de toma de razón que realiza la Contraloría General de la República de Chile (CGR). La idea es conseguir datos relevantes de los proyectos de construcción para generar una base de datos que agrupe información respecto de proyectos, servicios públicos y empresas constructoras, sirviendo además de insumo para futuras auditorías y la gestión interna de la entidad de fiscalización superior.

Finalmente se analizan las ventajas, limitaciones y riesgos de la implementación del *big data* en las entidades de fiscalización superiores para los procesos de auditoría.

Palabras clave: *big data* – proceso auditor – entidades de fiscalización superiores.

* Constructor civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Abstract

This research explains the technological conditions that drive to the development of new tools for data analysis, which give rise to the concept of big data.

Current trends for data management are discussed, emphasizing the importance of data preprocessing according to the next stages in the pursuit of knowledge, to make a brief review later, related to data mining and the proposed tools for the extraction of knowledge from data clusters.

Next, we study those methodologies that supreme audit institutions (SAI) must consider for implementing big data technology, distinguishing between data management and information management to determine which minimum procedures should be pondered over.

Then we make a proposal of practical application of big data through the administrative control of public works, taking advantage of the process of legality review performed by the Comptroller General of the Republic of Chile (CGR). The purpose is to obtain relevant data from the construction projects to generate a database that gathers information regarding projects, public services and construction companies, serving as input for future audits and the internal management of the supreme audit institution.

Finally, we analyze the advantages, limitations and risks of implementing big data in the supreme audit institutions for the audit processes.

Keywords: big data – audit process – supreme audit institutions.

Introducción

Es imposible no darse cuenta del impacto que el desarrollo tecnológico tiene en nuestras vidas. Cada nueva generación de computadoras y teléfonos inteligentes que sale al mercado nos demuestra que estos equipos pueden ser más rápidos y poderosos, pudiendo realizar muchas más tareas simultáneamente sin quedarse pegados como ocurría años atrás.

Además, debido al aumento considerable de la población con acceso a internet (CEPAL, 2017) —gracias al desarrollo de nuevas redes que incrementan la cobertura geográfica y la velocidad de transferencia, y a la reducción del precio de los planes de internet— ahora es posible ponerla al alcance de quien cuente con un *smartphone*.

Entonces, como partes de una ecuación, si contamos con más individuos provistos de equipos con mejor tecnología y con acceso a internet, tendremos como resultado un mayor número de interacciones no solo entre personas, sino también entre estas y las plataformas tecnológicas, siendo las redes sociales como Facebook o Instagram, las páginas web como YouTube y Google, y también las aplicaciones propias de los teléfonos como Spotify, Uber y Whatsapp, las más representativas.

Ahora bien, en términos informáticos cada una de estas interacciones es registrada, convirtiéndose así en datos, los cuales están siendo almacenados en grandes volúmenes por las empresas que administran estas plataformas tecnológicas, dado que han descubierto que, a través del análisis de estos datos, es posible conocer mejor a los usuarios mediante la creación de perfiles para atender de mejor forma sus necesidades.

Lo expuesto es una simple aproximación a la manera en que está funcionando el mundo digital en el cual estamos inmersos. Nuestra huella digital puede abarcar muchos y diversos planos, como el comercio, los bancos, servicios médicos y hasta lo que seleccionamos para ver en Netflix. En efecto, hay que saber que todo esto está siendo registrado y guardado, ya que, a diferencia de décadas pasadas, el almacenamiento de datos es cada vez es más barato y seguro, permitiendo a las empresas generar grandes bases de datos con la información de sus usuarios.

En ese mismo sentido, el Estado de Chile ha propendido a la modernización de los servicios públicos (CEP, 2017), incorporando las nuevas tecnologías y aprovechando el bajo costo que tiene hoy en día el almacenamiento de información. Cada uno de ellos es capaz de generar grandes volúmenes de datos según las funciones que debe cumplir, lo que debería convertirse en una fuente de información adicional para las entidades de fiscalización superiores.

Sin embargo, enfrentarse a analizar estos grandes volúmenes de datos, de forma eficiente y que a la vez se traduzca en la obtención de beneficios tangibles para la institución, representa un nuevo gran desafío para las entidades de fiscalización superiores. Por esto, es necesario investigar acerca de las herramientas que se desarrollan sobre el tema del *big data*, las cuales utilizan principalmente diferentes campos de las matemáticas y la ingeniería, como la estadística, la investigación de operaciones, la informática e incluso la inteligencia artificial.

En este estudio se va a definir el concepto del *big data*, el cual busca resumir en gran medida todas estas nuevas técnicas que posibilitan la gestión y el análisis de grandes volúmenes de datos con el propósito de convertirlos en información relevante. Particularmente, se busca proponer una aplicación concreta que permita establecer un control eficiente de las obras públicas, una de las líneas de inversión más importante del Estado, dada la magnitud e importancia de algunos proyectos.

Objetivos de la investigación

El principal objetivo de esta investigación es describir el concepto de *big data* y establecer formas en que este conocimiento puede ser utilizado a favor de la labor de fiscalización y control de las entidades de fiscalización superiores.

Además, se buscará definir conceptos asociados al *big data* que son necesarios para su entendimiento, describiendo sus características y aplicaciones en el proceso de extracción de información.

Por otra parte, se hará la distinción entre datos e información y se describirán los procedimientos y herramientas que ayudan a la transformación de los datos en información.

Finalmente, se propondrá una aplicación práctica y factible de la metodología *big data* en la función del control de obras públicas que ejercen las entidades de fiscalización superiores.

Revisión de literatura

De acuerdo a los resultados del *Estudio sobre observaciones y recomendaciones en la ejecución de contratos de obra pública* de la Contraloría General de la República de Chile (2016), el cual resume 2.291 contratos fiscalizados, la concurrencia de observaciones relevantes puede incidir negativamente en el correcto desarrollo de un proyecto de construcción.

En efecto, observaciones como: incumplimiento de la normativa técnica, partidas pagadas anticipadamente, falta de permisos, irregularidades asociadas a modificaciones del contrato, inexistencia de cauciones, deficiencias en el proceso de recepción de obras, entre otras, generan un impacto al terminar produciendo un mayor costo para el Estado, al verse obligado a invertir mayores recursos para corregir anomalías.

Por otra parte, en la Auditoría coordinada sobre obras viales, de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS, 2017), se concluye que, para este tipo de proyectos, las reglas previstas en la fase de contratación ayudan a asegurar que una carretera sea de calidad; sin embargo, las fallas identificadas son el resultado del incumplimiento de las reglas definidas en los documentos contractuales. Es decir, el marco regulatorio promueve la buena gestión, pero si este no se respeta, corre peligro la correcta terminación de un proyecto.

Conforme a lo expuesto anteriormente, se hace imprescindible que las entidades de fiscalización superiores establezcan sistemas de control de las obras públicas, en cualquiera de sus etapas, buscando abarcar el mayor número de proyectos posible. No obstante, a primera vista es difícil ejercer algún tipo de control sobre la totalidad o una gran mayoría de obras que se encuentran en ejecución a lo largo del país, de forma eficiente y económica. Además, la fiscalización en terreno se hace insuficiente y no siempre logra los resultados buscados.

Ahora bien, si pudiésemos controlar ciertos parámetros propios del desarrollo de los contratos, sería posible ejercer un nivel de control respecto de la ocurrencia de algunas de las observaciones que más se reiteran y que no requieren la presencia de un fiscalizador en terreno para ser monitoreadas. Así, mediante el análisis de una base de datos, se extraería información precisa sobre el desempeño del servicio público a cargo del proyecto, generando alertas sobre las irregularidades detectadas.

Lo anterior, permitiría a la entidad de fiscalización superior incrementar considerablemente el número de obras bajo supervisión indirecta. La información obtenida también sería útil como insumo para los programas anuales de fiscalización o investigaciones especiales, buscando ser mucho más certeros en el objetivo de detectar presuntas irregularidades.

Desarrollo de la investigación

1. Conceptualización, definición y dimensiones de *big data*

1.1. Bienvenidos a la era del *big data*

Los datos no son algo nuevo, se podría afirmar que desde siempre el hombre ha sentido la necesidad de dejar registros de sus actividades, tal como los dibujos encontrados en las cavernas o los jeroglíficos en las pirámides. Sin embargo, esos antepasados no imaginaron que dichos registros, a la postre, serían los datos base que nos ayudarían a conocer cómo era su mundo; en otras palabras, se pudo conseguir información del registro dejado.

Es importante conocer la diferencia que hay entre datos e información. En general, los datos son registros de hechos, valores o resultados de mediciones, mientras que la información se obtiene una vez que los datos se procesan, agregan y presentan de la manera adecuada para que puedan ser útiles, permitiendo reducir la incertidumbre de quien los recibe. Es decir, a partir de los datos se extrae la información.

Ahora bien, se requiere del desarrollo de dos factores primordiales para el proceso de obtención de información. El primero es disponer de la capacidad de almacenamiento de datos suficiente —espacio físico para libros o espacio virtual para datos digitales— y el segundo factor es contar con los medios para procesar esos datos almacenados.

La inteligencia del ser humano fue el procesador originario hasta llegar a los computadores primitivos, cuya principal ventaja consistía en efectuar muchos más cálculos matemáticos que una persona, sin la necesidad de dormir, comer o descansar; aunque estas máquinas ocupaban el espacio de una gran habitación y su capacidad de almacenamiento de información era muy limitada.

Luego, a medida que corren los años, tal como lo explica la Ley de Moore, el avance tecnológico de los computadores permitió guardar y procesar muchos más datos, lo que en una primera instancia fue aprovechado con fines bélicos en la Segunda Guerra Mundial —descifrar códigos— y posteriormente por las empresas para realizar sus gestiones de negocios. A la larga, esto condujo al desarrollo de herramientas como la minería de datos, el análisis estadístico y la investigación de operaciones.

Hoy en día estamos inundados de datos, en parte, debido al uso de las tecnologías de información y al uso diario que las personas hacen de ellas, a tal punto que el volumen actual de datos ha superado las capacidades de procesamiento de los sistemas clásicos de minería de datos (Beltrán Martínez, 2016) y, de esta forma, casi forzosa, entramos en la era del *big data*.

1.2. Las cuatro «V» del *big data*

La bibliografía es muy amplia a la hora de dar definiciones sobre el *big data*, resaltamos las siguientes (Camargo Vega, Camargo Ortega, & Joyanes Aguilar, 2015):

- Información que no puede ser procesada o analizada mediante procesos tradicionales.
- Cantidades masivas de datos acumulados con el tiempo que son difíciles de analizar y manejar utilizando herramientas comunes de gestión de bases de datos.
- Tratamiento y análisis de enormes repositorios de datos, tan desproporcionadamente grandes que resulta imposible tratarlos con las herramientas de bases de datos y analíticas convencionales.

Queda claro que se refiere a efectuar un análisis que está fuera del alcance del ser humano y los métodos clásicos, quizás no por la falta de entendimiento del problema —el diseño adecuado de un modelo podría encontrar las soluciones buscadas—, sino que exclusivamente por el volumen de datos que se maneja.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible definir el concepto de *big data* por medio de tres características que fueron introducidas en 2001. Estas son el volumen, la variedad y la velocidad (Camargo Vega *et al.*, 2015).

- Volumen: se refiere a la cantidad de datos generados que tendrán que ser gestionados. En el ámbito del *big data* se manejan cifras de datos que se miden en *terabytes*, *petabytes* y *exabytes*. Para hacerse una idea de la magnitud de estas medidas, hay que imaginar que un *terabyte* (TB) es un 1 seguido de 12 ceros (1.000.000.000.000 bytes). Se ha estimado que Twitter y Facebook generan 7 y 10 TB de datos, respectivamente, en un día.

Otro ejemplo, los satélites de observación de la Tierra que generan un *petabyte* (PT), 1.015 bytes de datos diariamente, por lo que una persona trabajando 24 horas al día, todos los días del año, a un ritmo de procesamiento de una imagen por segundo, requeriría de varios años para mirar las imágenes generadas en un solo día.

- Variedad: consiste en tener diferentes tipos y fuentes de datos. Considerando la complejidad de gestionar múltiples tipos de datos, de distintos orígenes o clasificaciones; será necesario integrarlos y homogeneizarlos para poder analizarlos.

Es importante detectar el origen de los datos que se generan –sensores, dispositivos inteligentes, teléfonos celulares, páginas web, otras bases de datos o información interna de la organización–, porque presentarán formatos disímiles.

- Velocidad: dice relación con la rapidez con la que se crean, procesan y analizan los datos. Hoy en día, los datos se generan de forma continua a una velocidad a la que a los sistemas tradicionales les resulta imposible captarlos, almacenarlos y analizarlos.

Si bien estas tres características –volumen, variedad y velocidad– ayudan a entender el significado del *big data*, se recomienda agregar una cuarta: la veracidad de los datos (IBM Institute for Business Value, 2012).

- Veracidad: hace referencia al nivel de incertidumbre de los datos, de manera que es una premisa fundamental que los datos conseguidos sean fiables, para asegurar que los resultados obtenidos al final del proceso también lo sean.

Por naturaleza, a los seres humanos no les gusta la incertidumbre, pero ignorarla puede crear incluso más problemas que la propia incertidumbre, la que debe ser reconocida y aceptada; la única certeza acerca de la incertidumbre es que no desaparecerá.

1.3. La búsqueda del conocimiento

Con los conceptos definidos anteriormente, es posible afirmar que el *big data* consiste en examinar grandes cantidades de datos de una variedad de clases, con el fin de descubrir información que sea relevante y útil para la organización, de manera que esta pueda tomar las mejores decisiones.

Esta búsqueda de información con base en el análisis de datos en realidad no es algo nuevo, pues en décadas anteriores ya existía la necesidad de herramientas tecnológicas que ayudasen en esta misión. Desde el inicio de los años noventa, se comenzó a desarrollar el descubrimiento de conocimiento en bases de datos –*knowledge discovery in database* (KDD)– cuyo objetivo es la extracción no trivial de información implícita, previamente desconocida y potencialmente útil, a partir de un conjunto de datos.

En general, este descubrimiento de información se basa en dos conceptos principales (Beltrán Martínez, 2016):

- Búsqueda de regularidades interesantes entre los datos de partida.
- Formulación de leyes que las describan.

Dada la complejidad de los análisis requeridos, las computadoras son más competentes que el ser humano para observar y recoger datos. Usando programas estadísticos, se pueden formar agrupaciones automáticamente o encontrar relaciones desconocidas entre los datos. La capacidad de estos artefactos para realizar búsquedas exhaustivas de forma continua entre grandes cantidades de datos ofrece buenas expectativas para obtener descubrimiento de forma automática.

Entonces un sistema de descubrimiento será un programa que toma como entrada el conjunto de datos y extrae las regularidades existentes –las que sean interesantes y bastante ciertas, según los criterios definidos por el usuario–, de modo de lograr un patrón nuevo, eventualmente útil y no trivial.

Por ejemplo, a partir de los datos de ubicación personal de los habitantes de una ciudad –GPS del celular–, se podría determinar cuál sería la mejor localización para cierto tipo de negocio. Así, si el resultado del análisis de datos me indica que los jóvenes entre 15 y 21 años frecuentan una determinada calle –regularidad detectada–, un local en ese sitio sería el emplazamiento idóneo para un negocio dirigido a ese segmento del mercado.

El proceso de KDD consta de 5 etapas (UIAF, 2014):

- a) Selección de datos: consiste en la recolección y preparación de los datos. Se establecen los objetivos que ayudaran a identificar las variables a considerar en la etapa de minería de datos.
- b) Preprocesamiento de datos: en una primera subetapa, se hace la integración de datos, donde se analiza si la base de datos requiere incluir o integrar información o variables que se encuentran en otras bases de datos; luego se efectúa un reconocimiento y limpieza, depurando el conjunto de datos respecto de valores extraños, ausentes o erróneos.
- c) Selección de características: se comienza con una exploración y limpieza de datos, aplicando técnicas de análisis exploratorio de datos. Se busca identificar la distribución de los datos, alguna simetría, pruebas de normalidad y correlaciones entre los datos. A continuación de esto, se realiza la transformación, en donde se estandariza o normaliza la información, es decir, se la convierte a un mismo formato. Finalmente se hace la reducción de datos, disminuyendo el tamaño de los datos mediante la eliminación de características redundantes.
- d) Minería de datos: es la etapa en donde, gracias a diferentes técnicas, se descubren relaciones, tendencias, desviaciones, comportamientos atípicos, patrones y trayectorias ocultas, con el propósito de incorporar mayor conocimiento a los procesos de toma de decisiones. Entre las técnicas

usadas por la minería de datos para la extracción de información no detectada, se encuentran el estudio de la inteligencia artificial, el análisis estadístico y la gestión de bases de datos.

- e) Interpretación y resultados: se analizan los resultados de los patrones obtenidos en la fase de minería de datos, mediante técnicas de visualización y de representación, con el fin de generar el conocimiento esperado.

Como es posible advertir, para conseguir el descubrimiento de conocimiento es necesario entender diversos campos específicos que ayudan al análisis de datos, con el requisito fundamental de un nivel de dominio superior de ellos, porque, de no ser así, podrían no lograrse los resultados esperados al subutilizar o simplemente desperdiciar información implícita en los datos; con mayor razón a la escala de datos que propone el *big data*.

Debido a lo anterior, el tratamiento de datos masivos requiere de nuevos sistemas de procesamiento de alto rendimiento, en los cuales se automaticen los procesos por medio de algoritmos de aprendizaje que se adapten a los nuevos requerimientos del *big data*, en otras palabras, hay que aprovechar la capacidad de aprendizaje de las computadoras y usar la inteligencia artificial en nuestro beneficio.

2. Tendencias respecto a la tecnología para la administración de datos

2.1. Preprocesamiento de datos

Es sabido que la calidad del conocimiento extraído depende mayormente de la calidad de los datos. Sin embargo, los datos por sí solos presentan deficiencias que deben ser corregidas, como los datos repetidos, valores perdidos, inconsistencias, datos superfluos, por nombrar algunos. Es por esto que incorporar la veracidad como característica fundamental del *big data* cobra sentido para asegurar una buena administración de los datos.

Para asegurar que la información extraída sea de calidad, se recomienda usar el preprocesamiento de datos, siendo una etapa fundamental en el proceso de extracción de conocimiento, cuyo objetivo es obtener un conjunto final de datos que sea de calidad y útil para la siguiente fase de minería de datos.

Luego del uso de técnicas de preprocesamiento, el conjunto resultante de registros puede ser considerado como una fuente consistente y adecuada para la aplicación de los algoritmos de minería de datos. Estas técnicas se pueden agrupar en dos acciones: preparación de datos y reducción de datos.

La preparación de datos tiene por objetivo seleccionar los datos que servirán de entrada para los algoritmos de minería de datos por medio de técnicas de transformación, integración, limpieza de ruido e imputación de valores perdidos.

Cabe señalar que la preparación de datos es de uso obligatorio, ya que sin ellas los algoritmos de extracción de conocimiento podrían no ejecutarse o entregar resultados inconsistentes.

Por su parte, las técnicas de reducción de datos se orientan a obtener una representación reducida de los datos originales, buscando mantener la integridad y la información propia de los datos. Aplicar las técnicas de reducción no es estrictamente obligatorio, no obstante, si el tiempo de ejecución de un algoritmo o el tamaño de los datos es demasiado para los algoritmos de extracción, se recomienda utilizar estas técnicas para extraer conjuntos de datos más ajustados y de calidad. Las técnicas de reducción más usadas son: selección de atributos, selección de instancias y discretización (García, Ramírez-Gallego, Luengo, & Herrera, 2016).

No hay que olvidar que las técnicas descritas son anteriores a la era del *big data* y por ello muchos algoritmos estándar han quedado obsoletos. De esto surge la necesidad de diseñar nuevos métodos escalables —que se autoajusten a los nuevos requerimientos—, capaces de manejar grandes volúmenes de datos.

En 2003 Google diseñó MapReduce, una plataforma pionera en el procesamiento de datos masivos a través del particionamiento de los ficheros de datos y que funciona en dos fases: *map* y *reduce*. En la primera, el sistema procesa parejas clave-valor, tomadas directamente del sistema de ficheros, y transforma esos pares en otros pares intermedios, según una función definida por el usuario. En la fase *reduce*, los pares con claves coincidentes son enviados a un mismo nodo y son fusionados usando otra función definida por el usuario (García *et al.*, 2016). Hadoop es una versión de código abierto de MapReduce.

Otro programa de preprocesamiento de datos es Apache Spark, el que se ha convertido en una herramienta que supera las limitaciones de MapReduce, volviéndose muy popular en el ámbito del *big data*, pues es capaz de hacer procesos iterativos a partir de un mismo dato que es reutilizado varias veces, función que no puede realizar Hadoop. Además, Apache Spark efectúa análisis de datos en tiempo real (García *et al.*, 2016).

2.2. Minería de datos

La disciplina llamada minería de datos estudia métodos y algoritmos que permiten la extracción automática de información oculta en un gran conjunto de datos. Usa el conocimiento adquirido en áreas como la inteligencia artificial, la estadística y el aprendizaje automático para descubrir relaciones, tendencias, desviaciones, comportamientos atípicos, patrones y trayectorias ocultas que alimentarán los procesos de toma de decisiones.

Los conceptos y métodos que ayudan a entender el funcionamiento de la minería de datos son los siguientes (Beltrán Martínez, 2016):

- Agrupamiento, segmentación o identificación de clases: es una herramienta que permite la identificación de tipologías o grupos donde los elementos poseen similitudes y diferencias con aquellos de otros grupos. Como resultado, se presentan los distintos grupos detectados junto con los valores característicos de las variables. Este método se apoya en el uso de técnicas estadísticas, algoritmos matemáticos, de generación de reglas y de redes neuronales para el tratamiento de los datos.
- Asociación: este tipo de herramientas establece las posibles relaciones o correlaciones entre distintas acciones o sucesos aparentemente independientes, pudiendo reconocer como la ocurrencia de un suceso puede inducir o generar la aparición de otros.
- Detección de desviaciones, casos extremos o anomalías: consiste en detectar los cambios más significativos en los datos respecto a valores definidos previamente. Es útil para filtrar grandes volúmenes de datos, sin embargo, la complejidad está en determinar cuándo una desviación es significativa para ser de interés.
- Reconocimiento de patrones: estas herramientas permiten la asociación de una información de entrada con aquellas que guarde mayor similitud y que ya estén catalogadas en el sistema.
- Clasificación: reúne a todas las herramientas que posibilitan la asignación de un elemento a un grupo o clase. A través del análisis de un grupo de datos de los cuales conocemos la clase a la que se adscriben, se establece un mecanismo que determina la pertenencia a tal clase en función de los valores de las variables.

La minería de datos funciona como un proceso cuyo objetivo es la extracción de conocimiento a partir de los datos seleccionados, usando las técnicas o herramientas descritas recientemente. Este proceso se puede describir por medio de las siguientes etapas (Beltrán Martínez, 2016):

- a) Selección: el proceso comienza con la identificación de los datos, definiendo qué datos se van a requerir, dónde se encuentran y cómo conseguirlos. Luego lo ideal, es que los datos estén en un mismo formato que permita trabajar en las siguientes etapas.
- b) Preprocesado: en esta etapa aún se considera que los datos se encuentran en bruto, por lo tanto, hay que filtrar los datos incorrectos, no válidos o desconocidos y adecuarlos a las necesidades del algoritmo o herramienta que usaremos más adelante.
- c) Selección de características: tiene por objetivo reducir aún más el tamaño de los datos, seleccionando aquellas variables más determinantes para el problema.

- d) Extracción de conocimiento: mediante la selección de una herramienta de minería de datos, se logra un modelo que representará los patrones de comportamiento o las relaciones observadas entre las variables del problema.
- e) Evaluación y validación: una vez obtenido el modelo se debe proceder a su validación, comprobando que las conclusiones sean válidas y satisfactorias.

Entonces, la minería de datos se puede definir como un proceso analítico, diseñado para explorar grandes cantidades de datos con el objetivo de detectar patrones de comportamiento o relaciones entre diferentes variables definidas por el usuario. Siendo así, resulta de gran interés para los objetivos de las entidades de fiscalización superiores.

3. Metodología y procedimientos mínimos que las entidades de fiscalización superiores debieran utilizar para la evaluación y análisis de *big data*

3.1. Gestión de datos

Antes de pensar en la evaluación y análisis con tecnología *big data*, primero es necesario tener datos. Para esto, la entidad de fiscalización superior debe analizar qué datos maneja actualmente, de qué forma están siendo organizados, almacenados y si estos pasan por algún proceso de análisis del cual se extraiga información. En otras palabras, hacer un catastro de los datos que la entidad de fiscalización superior posee y analizar si se está obteniendo el máximo de beneficio.

Luego habría que iniciar la búsqueda de otras fuentes de datos, las que pueden ser de origen interno o externo a la institución. Los datos internos son aquellos que se extraen de los procesos propios de la entidad de fiscalización superior y que sirven para el estudio de la gestión interna, la que puede ser medida a través de la definición de indicadores de desempeño o calidad y que también podrían ser parte de la búsqueda de conocimiento. Las fechas de ingreso y salida de un documento son ejemplos de datos de origen interno.

Por su parte, los datos de origen externo estarán relacionados con la función de auditoría de la entidad de fiscalización superior. De acuerdo al objetivo que persiga cierta investigación, se requerirán datos específicos que guarden los servicios públicos. Dependerá de la gestión de información del servicio público fiscalizado, el formato y calidad de los datos que entregue, haciendo más o menos complicado el análisis de estos.

Una vez identificados los datos y su origen, se deberá estimar el volumen de estos, con el propósito de contar con la capacidad de almacenamiento

necesaria. En ningún caso debería ser una restricción el almacenamiento de los datos. Según el volumen de información para una investigación, se puede utilizar un disco duro externo o, en caso de una auditoría a nivel nacional, la entidad de fiscalización superior debería disponer de servidores suficientes donde guardar y ordenar los datos obtenidos.

Respecto a los datos masivos, dependerá del tamaño y organización de la entidad de fiscalización superior, la manera en que efectuará el almacenamiento de los datos. Puede ser que aglutine todo en un nivel central o tenga más bases de datos distribuidas a nivel regional, lo que variará según el volumen de registros que generen los servicios públicos de cada país. Habrá que considerar aspectos de seguridad informática en cuanto a los respaldos y el control de acceso externo a las bases de datos.

3.2. Gestión de información

Para la transformación de los datos en información, se requiere de un equipo profesional que domine las materias auditadas y defina los resultados que espera obtener en virtud de la investigación que se llevará a cabo. Si no existe claridad en qué información se va a extraer de un conjunto de datos, no tiene sentido hacer análisis complejos.

Además, es imprescindible que este equipo profesional tenga conocimientos básicos de las técnicas de procesamiento de datos descritas anteriormente, para que así, en el proceso de búsqueda de conocimiento, advierta los resultados que le serán útiles en el cumplimiento de los objetivos de la auditoría propuestos previamente. De esta manera, podrá alertar a los fiscalizadores en terreno dónde existen mayores probabilidades de hallar ilícitos o indicios de corrupción.

Por otra parte, el equipo que trabajará en el análisis *big data* deberá estar compuesto por profesionales *ad hoc* para las distintas etapas y procesos que conlleve la búsqueda de conocimiento a partir de datos masivos. Habrá que considerar ingenieros informáticos y matemáticos especialistas en métodos estadísticos, que puedan diseñar modelos o aplicar algoritmos que encuentren la información requerida por el equipo de investigación de auditoría.

De todas formas, es necesario que los equipos sepan interactuar positivamente, el de auditoría será el que defina los objetivos de la investigación e indicará al equipo de análisis de datos cuáles serán los datos a analizar, qué resultados espera lograr de ellos y cuánto tiempo se dispone para el análisis. Por su parte, el equipo de análisis de datos tendrá a su cargo informar si los datos son aptos para el procesamiento, si es posible obtener los resultados esperados y cuánto demorará el proceso.

Las entidades de fiscalización superiores deberán aprender a estimar el tiempo de duración de una investigación basada en técnicas de *big data* y entender

que el análisis de datos por sí solo no constituye una auditoría. Será preciso incorporar en la planificación los nuevos procedimientos que complementarán las metodologías de fiscalización, con el propósito de asegurar que los resultados sean totalmente fidedignos.

4. Beneficios en la utilización del *big data*. Limitantes que deberán enfrentar las entidades de fiscalización superiores

4.1. Control administrativo de obras públicas aprovechando el trámite de toma de razón que realiza la Contraloría General.

Como se mencionó anteriormente, se debe efectuar un estudio de las posibles fuentes de datos que puedan servir para el proceso de obtención de información, que estaba oculta o era desconocida y que sea útil para el propósito de las entidades de fiscalización superiores, aprovechando las técnicas que nos ofrecen las herramientas relacionadas al *big data*.

La Constitución Política de la República de Chile dispone que la Contraloría General ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración y que, en el ejercicio de esa función, tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad con la ley, deba tramitar. Por su parte, la resolución N° 1.600, de 2008, de esa institución fiscalizadora, en el párrafo 4 de su título III, establece que quedará sometida a dicho control preventivo, la ejecución de obras públicas por trato directo o licitación privada por un monto superior a 5.000 UTM –aproximadamente 361.000 USD a julio de 2018– y las licitaciones públicas por el mismo concepto, superiores a 10.000 UTM –aproximadamente 723.000 USD a julio 2018–. En tales casos, se revisarán los antecedentes de la contratación, el pago de indemnizaciones o gastos generales, la devolución de retenciones, el término anticipado y la liquidación final del contrato.

De acuerdo con lo anterior, los servicios públicos en Chile deben enviar los expedientes de sus proyectos para la revisión de la Contraloría, la que cuenta con quince días para efectuar el estudio de legalidad y determinar si aprueba el acto administrativo, lo representa o lo cursa con alcances. Ahora bien, si consideramos que en cualquier caso se deben invertir horas hombre, ¿por qué no aprovechar esta instancia para recopilar datos relevantes que sirvan para deducir información de los proyectos de obras públicas a través de aplicaciones de *big data*?

En todo proyecto en ejecución, se distinguen tres etapas principales en su desarrollo: licitación, ejecución y liquidación, y de cada una de ellas se pueden obtener datos relevantes. Por ello, a partir del momento en que un servicio público remite la resolución de adjudicación de un proyecto, la Contraloría estaría en condiciones de recopilar los datos significativos de la etapa de licitación, pues cuenta con acceso al expediente que acredita el cumplimiento del marco

regulatorio aplicable. Asimismo, tiene a su disposición las ofertas económicas y técnicas presentadas, desde donde también es posible extraer los datos buscados. Además, esta información se puede complementar con la plataforma de compras públicas usada en Chile, el portal electrónico www.mercadopublico.cl, que sirve de repositorio de la documentación de esta etapa.

En la fase de ejecución, la supervisión efectiva de una obra de construcción solo es posible en tiempo real y en terreno. No obstante, los datos que se pueden lograr en esta etapa son de utilidad para evaluar la gestión del servicio público en su rol de inspeccionar que el actuar de la empresa constructora se ajuste a la normativa aplicable.

Efectivamente, mientras más datos se extraigan de muchos proyectos aplicando las herramientas de *big data*, es posible elaborar relaciones de causalidad que adviertan de alguna mala práctica de la Administración. Por ejemplo, la demora negligente en la aprobación de los estados de pago podría provocar al contratista un problema financiero, lo que finalmente podría desencadenar en el término anticipado del contrato.

En atención a lo expuesto, no es absurdo plantear un modelo de control administrativo de obras públicas que convierta a la entidad de fiscalización superior en una especie de vigilante omnipresente del servicio público, en cuanto a su deber de velar por el cumplimiento del contrato. Para esto se valdría de los datos relevantes recopilados en la toma de razón (ver anexos), los que le permitirían observar el comportamiento de la empresa constructora, del funcionario a cargo de la inspección técnica de la obra (ITO), de los jefes de servicios u otros departamentos relacionados con el proyecto. Así estaría en condiciones de extraer información antes desconocida que serviría de insumo para sus auditorías anuales, mientras que el equipo a cargo sería capaz de desarrollar líneas de investigación totalmente nuevas. Solo por mencionar algunos ejemplos, se podrían hacer análisis como los siguientes:

- Precio final pagado. Si en una obra pública se comparan el monto disponible, el monto adjudicado y el monto final del contrato, es factible medir la eficiencia del servicio en cuanto al uso de los recursos públicos. Como resultado, quedarían en evidencia las constructoras que para adjudicarse los proyectos rebajaron artificialmente sus ofertas, con la finalidad de recuperar el monto subestimado e incluso obtener mayores utilidades mediante modificaciones al contrato.
- Registro y seguimiento de fechas y plazos. Una vez aprobada la resolución que adjudica el contrato, el servicio procede a entregar el terreno a la constructora, iniciándose el plazo de construcción de la obra. A partir de ese momento, es posible estimar cuándo finalizará la ejecución, para luego pasar a la recepción de obras y a la liquidación del contrato. En consecuencia, si un

servicio no envía a toma de razón la liquidación dentro del plazo esperado, es dable inferir que el proyecto tendría problemas de ejecución o administrativos que podrían ser materia de fiscalización. Con esta intervención oportuna, se busca prevenir el término anticipado del contrato o posibles conflictos legales que signifiquen el desembolso extra de recursos fiscales para conseguir la realización del proyecto.

- Relación de causalidad entre los intervinientes y ciertos hechos ¿Se favorece de algún modo la empresa cuando está el funcionario X? ¿El servicio Y tiene deficiencias en el control de garantías del contrato o en el control de los plazos de las obras? ¿La empresa Z aumenta su número de tratos directos en presencia del funcionario X?

Con la información recogida de la acumulación de datos de muchos proyectos de diferentes servicios, será posible advertir tendencias, relaciones y situaciones anómalas que servirán para decidir qué, cuándo, dónde y a quién fiscalizar con una alta probabilidad de tener hallazgos relevantes para la entidad de fiscalización superior.

Los resultados del análisis de los datos recogidos generarán alertas respecto de las entidades públicas que presentan mayor número de observaciones, valores fuera de rango, irregularidades y el índice de reiteración de estas. La proyección de este sistema de control administrativo de obras públicas es que, a futuro, logre predecir, con base en los datos y la información obtenida, en qué obras habrá una alta probabilidad de fracaso, para así tomar medidas preventivas que eviten la dilapidación de los recursos del Estado.

Lo anterior se propone para una primera etapa de implementación del *big data*, debido a la simplicidad del modelo planteado. Ahora bien, esta idea es extensible a las obras públicas que no están sometidas al trámite de toma de razón en Chile, siendo factible utilizar los datos recopilados en el portal GEO-CGR, una plataforma web de georreferenciación de proyectos, en donde los mismos servicios públicos son los que suben los datos de sus proyectos. De esta manera, será posible efectuar un control administrativo que abarque el máximo de construcciones efectuadas con recursos públicos.

4.2. Limitaciones del *big data* para las entidades de fiscalización superiores

La primera es convencer de la necesidad de utilizar la tecnología *big data* para mejorar los resultados de las auditorías. La incorporación de esta herramienta se verá facilitada o desechada en la institución, dependiendo de dónde se ubiquen en el nivel jerárquico los detractores internos que se resisten a los cambios.

También hay que considerar que habrá presiones externas para que las entidades de fiscalización superiores no utilicen esta tecnología: los detractores externos

conscientes del peligro de quedar en evidencia por los resultados obtenidos gracias a estas nuevas herramientas de auditoría y fiscalización.

Una vez asimilado el uso del *big data*, se deberá incluir en el organigrama de la entidad un departamento a cargo del estudio de datos masivos. Por lo tanto, las entidades de fiscalización superiores deberán buscar profesionales idóneos para conformar el equipo que se dedicará a la exploración de datos y a la generación de información.

Luego, se tendrá que dotar a este departamento de la tecnología necesaria para el desarrollo de su función, lo que implica un costo económico que al principio no se verá justificado a la vista de sus detractores.

Por otra parte, la brecha tecnológica impide que algunos servicios públicos cuenten con los datos que se van a solicitar o que el formato de estos no se adecue a los requerimientos de la entidad de fiscalización superior. En esto hay que entender que los datos para un servicio tienen una función distinta en relación a lo que buscará la entidad de fiscalización superior en ellos.

5. Ventajas en la utilización de *big data* en el proceso de auditoría

En primer lugar, hay que reconocer que se desconocen los usos potenciales de una nueva herramienta hasta que esta se utiliza, pero es evidente que el uso de la tecnología *big data* y los conceptos de búsqueda de conocimiento abrirán enfoques totalmente nuevos para las líneas de investigación en auditoría y fiscalización.

Así como en este trabajo se propone un control administrativo de las obras públicas invisible para los servicios públicos, del cual se obtendrá la información que permita decidir de manera fehaciente en dónde enfocar los recursos de la institución para optimizar los hallazgos de auditoría; deben existir otras formas aún no imaginadas en que esta tecnología ayude a las entidades de fiscalización superiores en el cumplimiento de su función fiscalizadora.

Por otra parte, más que una ventaja, es una obligación para las entidades de fiscalización superiores la incorporación del *big data* a sus procesos de auditoría. Los servicios públicos y el Estado cuentan con bases de datos propios de su gestión, los cuales al ser analizados con estas herramientas permitirán al fiscalizador sagaz extraer información útil.

Se debe aprovechar el hecho de que algunos servicios públicos ya cuentan con bases de datos que, por lo demás, están obligados a entregar a solicitud de las entidades de fiscalización superiores.

La forma de cometer delitos o ilícitos cambia conforme evoluciona la tecnología y mientras más fuentes de información se tengan, mejor será el desempeño de las

entidades de control en dar con aquellas irregularidades que afectan al Estado. Cabe señalar que los funcionarios públicos ya conocen las metodologías clásicas de las entidades de fiscalización superiores para hacer sus investigaciones, por consiguiente, saben la forma de ocultar de la vista del fiscalizador los hechos o antecedentes que constituyan un ilícito. La aplicación de estas herramientas ayudará a develar dichas situaciones.

En el caso de la supervisión de las obras públicas, todo apunta a una digitalización de los procesos constructivos. Ya se usan *checklists* electrónicos para el control de calidad, libros de obras digitales, control de avance de obra con *software*, sin mencionar la inminente activación de la tecnología BIM (*building information modeling*) en la gestión de las obras. Siendo así, los proyectos comenzarán a tener una huella digital cada vez más abundante, la que, en conjunto con el resto de datos recopilados —control administrativo de obras públicas—, se podría utilizar para la creación de perfiles de obras que nos faciliten controlar el progreso de un proyecto, de la misma forma en que las redes sociales crean perfiles de usuarios con fines comerciales.

6. Identificación de posibles riesgos en la utilización de *big data* en el proceso auditor y estrategias para minimizarlas

Entendiendo que la entidad de fiscalización superior adoptó e implementó el uso de tecnologías *big data* en su organización, se pueden identificar los siguientes riesgos:

- Personal poco preparado o improvisado designado para la ejecución de las herramientas de *big data*. Es preciso que la entidad de fiscalización superior no escatime esfuerzos para seleccionar a los mejores profesionales en las respectivas áreas de esta nueva herramienta.
- Reticencia al uso de tecnología debido a la brecha generacional de algunos funcionarios y su relación con la tecnología. Las entidades de fiscalización superiores deberán capacitar a todo el personal respecto de estos temas, puesto que la formulación de una idea no requiere del conocimiento matemático específico, pero sí el dominio del tema para proponer mejoras a las auditorías o a la gestión interna de la organización.
- Subutilización o desperdicio de fuentes de información. No apreciar el valor de ciertos datos que están al alcance de la entidad de fiscalización superior, pero que no se registran debido a que nadie ha visto algún potencial en ellos. Para evitar esta situación, es recomendable hacer un levantamiento de procesos de gestión interna de la organización, porque los datos obtenidos pueden servir para medir y mejorar esos mismos procesos.

- Evitar auditar aquellos servicios públicos que no cuenten con datos e investigar repetidamente a aquellos que sí disponen de bases de datos. No se debe excluir de las investigaciones de auditoría a los servicios que no posean bases de datos o información en formato digital. Por lo mismo, deberían ser sujetos directos de fiscalización y, por su parte, las entidades de fiscalización superiores deberán promover el uso de tecnologías de gestión de información. Por muy pequeño que sea el servicio público, algo tendrá que mostrar.
- Como se mencionó anteriormente, la búsqueda de conocimiento no reemplazará a la auditoría, por eso se debe entender como una herramienta que complementa la labor fiscalizadora y no la respuesta absoluta a los objetivos de la investigación. La información conseguida será el punto de partida para que el equipo de auditoría haga su trabajo en terreno.
- Conformarse con la información que los servicios entregan en primera instancia. Las entidades de fiscalización superiores deberán hacer estudios de todas las posibles fuentes para la obtención de datos que posean los servicios públicos, porque en un comienzo se desconoce qué datos serán de utilidad y cuáles no.
- Hay un riesgo en no atreverse a hacer cruces de información entre bases de datos de distintas entidades públicas. Coordinar el manejo de ese volumen de datos y la extracción de información será una tarea titánica, de gran costo y largo aliento.

Conclusiones

Las entidades de fiscalización superiores deberán estar preparadas para incorporar la tecnología y conceptos del *big data*. Los servicios públicos generan cada vez más un volumen mayor de datos que habrá que analizar y ya no serán suficientes las técnicas clásicas de auditoría, donde el conjunto de datos queda restringido al objetivo de la investigación. Ahora será necesario examinar el volumen total de datos en poder de un servicio y, con las debidas técnicas de búsqueda de conocimiento, encontrar información útil y nueva al proceso auditor.

Es primordial que los equipos que trabajen en *big data* estén conformados por profesionales con dominio en los campos del análisis de datos, análisis estadístico y gestión de información. Sin embargo, este equipo de *big data* no podrá trabajar solo, dado que los lineamientos de lo que se está buscando han sido definidos por el equipo de auditores.

Debido a esta interacción, la retroalimentación entre los equipos es fundamental, pues las herramientas de *big data* sacarán a la luz tendencias, relaciones o situaciones anómalas que no se encontraban previstas en la definición de objetivos dada por el equipo auditor, es decir, hay que establecer un proceso iterativo en el procedimiento de auditoría basado en *big data*.

El almacenamiento y administración de datos no debería ser una restricción para el uso de herramientas de *big data* en las entidades de fiscalización superiores. No habría que desechar ningún conjunto de datos, porque a futuro estos podrían ser fuente de información. A medida que se tiene mayor conocimiento, comienzan a aparecer nuevas dudas.

Las entidades de fiscalización superiores tendrán que elaborar un catastro de los datos generados en sus procesos internos y dejar registro de ellos para apoyar la gestión de la organización. Asimismo, las herramientas de búsqueda de conocimiento pueden ser aplicadas para mejorar el desempeño de la entidad de fiscalización superior, porque *big data* no implica solo el trabajo con un gran volumen de datos, sino que considera además la variedad de los mismos.

El control administrativo de obras públicas propuesto en este trabajo tiene un gran potencial para extraer información sobre la gestión de los servicios públicos y cómo estos velan por el cumplimiento de los contratos. A medida que se añadan más proyectos en la base de datos, se podrá conocer de mejor manera el comportamiento de los distintos servicios, lo que será de gran utilidad para dirigir los esfuerzos de la entidad de fiscalización superior en su rol de control de la corrupción.

En efecto, la idea planteada consiste en transformar los datos relevantes adquiridos de las diferentes etapas en parámetros de control, los cuales, en conjunto, permitirán evaluar el desempeño de los servicios públicos en los referidos contratos. Es importante mencionar que, dada la naturaleza de las obras de construcción, la extracción de los datos será parcializada y dependiente de los plazos de ejecución —tiempo entre licitación y liquidación—; sin embargo, esto no impide el uso de herramientas de *big data* en la búsqueda de información, debido al volumen y variedad de datos que se están generando de los proyectos que ya están en curso.

Además, este control administrativo recomendado apunta a medir y conseguir indicadores de la gestión de los servicios, más que de una obra en particular. Se busca lograr que el Estado cumpla su función de manera eficiente en el uso de los recursos públicos, alcanzando una economía que libere dineros para otros propósitos.

Por otra parte, el control administrativo de obras públicas, de la forma en que se plantea, permitiría vigilar un considerable número de proyectos y de entidades públicas, con una cobertura que actualmente las entidades de fiscalización superiores no tienen y con un costo totalmente razonable. A su vez, la información obtenida del análisis de los datos recolectados a través de esta propuesta, serviría de insumo para definir de forma certera el sujeto a fiscalizar, optimizando los recursos destinados a las auditorías de las entidades de fiscalización superiores y mejorando los resultados de las investigaciones.

El potencial de esta tecnología aún es difícil de imaginar, en la teoría del *big data* se estima que en el futuro serán las computadoras las que tomarán las decisiones de distribución de recursos, porque superan al ser humano, al ser más rápidas y no perseguir provecho personal. Si extrapolamos esto a términos políticos, al georreferenciar la distribución de recursos de una zona determinada, se podría observar cuáles son las áreas de influencia según el color político y cómo esto se relaciona con la distribución de recursos.

Esta sería una proyección interesante de aplicación de *big data* que podría cambiar la forma de hacer las cosas en un país, en pro de la búsqueda del desarrollo transversal de la población y no en la obtención de beneficios para unos pocos.

Referencias

- **Beltrán Martínez, B. (2016).** *Minería de datos (material de curso)*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Obtenido de <http://bbeltran.cs.buap.mx/NotasMD.pdf>
- **Camargo Vega, J., Camargo Ortega, J., & Joyanes Aguilar, L. (2015).** Conociendo *big data*. *Revista Facultad de Ingeniería*, 24(38), 63-77.
- **CEP. (2017).** *Un Estado para la ciudadanía: informe de la Comisión de Modernización del Estado CEP*. Obtenido de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171109/asocfile/20171109124242/un_estado_para_la_ciudadania_cep_.pdf
- **CEPAL. (2017).** *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43365/1/S1800083_es.pdf
- **Contraloría General de la República. (2016).** *Estudio sobre observaciones y recomendaciones en la ejecución de contratos de obra pública*. Obtenido de <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2016/Archivos//0191>
- **García, S., Ramírez-Gallego, S., Luengo, J., & Herrera, F. (2016).** *Big data: preprocesamiento y calidad de datos*. *Novática*(237), 17-23.
- **IBM Institute for Business Value. (2012).** *Analytics: el uso de big data en el mundo real*. Obtenido de https://www-05.ibm.com/services/es/gbs/consulting/pdf/El_uso_de_Big_Data_en_el_mundo_real.pdf
- **OLACEFS. (2017).** *Auditoría coordinada sobre obras viales*. Obtenido de <http://www.olacefs.com/auditorías-coordinadas/>
- **Unidad de Información y Análisis Financiero de la República de Colombia (UIAF). (2014).** *Técnicas de minería de datos para la detección y prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT)*. Obtenido de http://www.urosario.edu.co/observatorio-de-lavado-de-activos/Archivos_Lavados/Tecnicas-de-mineria-de-datos-para-la-prevencion-de.pdf

Anexos

Se describen a modo de ejemplo, los datos requeridos según etapa del proyecto para completar la base de datos de los proyectos sometidos al trámite de toma de razón.

Tabla N° 1: datos extraídos desde la etapa de adjudicación

ADJUDICACIÓN		
SUBETAPA	DATO REQUERIDO	DETALLE
IDENTIFICACIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO	
	N° BID	(BANCO INTEGRADO DE PROYECTOS)
	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	REGIÓN - CIUDAD - COMUNA
FINANCIAMIENTO	CONVENIO MANDATO	
	MANDANTE	(QUIEN FINANCIA)
	UNIDAD TÉCNICA	(SERVICIO QUE SE HACE RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO Y SU DIRECTIVO A CARGO)
	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	FNDR - SECTORIALES - OTROS
	GLOSA PRESUPUESTARIA	
	MONTO ASIGNADO	(PESOS - UF - UTM)
LICITACIÓN	NORMATIVA	BASES ADMINISTRATIVAS - REGLAMENTO DE CONTRATACIÓN
	TIPO DE LLAMADO	LICITACIÓN PÚBLICA - LICITACIÓN PRIVADA - TRATO DIRECTO - CONVENIO MARCO
	ID MERCADO PÚBLICO	(N° DE LICITACIÓN Y LLAMADO)
	TIPO DE CONTRATO	SUMA ALZADA - SERIE DE PRECIOS UNITARIOS - COMBINACIÓN
	TIPO DE REAJUSTE	NO CONSIDERA - IPC - POLINÓMICO - UF
	MONTO ESTIMADO	(PESOS - UF - UTM)
	PLAZO ESTIMADO	(DÍAS CORRIDOS- DÍAS HÁBILES)
	RESOLUCIÓN	(QUE APRUEBA LOS ANTECEDENTES Y BASES ADMINISTRATIVAS DEL PROYECTO)
ADJUDICACIÓN	RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN	(FECHA - TOTALMENTE TRAMITADA)
	EMPRESA ADJUDICADA	(IDENTIFICAR - RUT)
	MONTO ADJUDICADO	(PESOS - UF - UTM)
	PLAZO ADJUDICADO	(DÍAS CORRIDOS-DÍAS HÁBILES)
	INSPECTOR TÉCNICO DE OBRAS DESIGNADO	(IDENTIFICAR - RUT)
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ETAPA	CALIFICACIÓN	(LA EVALUACIÓN SE REALIZA CON BASE EN LAS OBSERVACIONES ENCONTRADAS EN LA TOMA DE RAZÓN)

Tabla N° 2: datos extraídos desde la etapa de ejecución

EJECUCIÓN		
SUBETAPA	DATO REQUERIDO	DETALLE
PROCESOS ADMINISTRATIVOS	GARANTÍAS	(GESTIÓN BUENA - REGULAR - MALA)
	ESTADOS DE PAGO	(GESTIÓN BUENA - REGULAR - MALA)
MODIFICACIONES DEL CONTRATO	DISMINUCIÓN DE OBRAS	(MONTO TOTAL)
	% RESPECTO DEL MONTO CONTRATADO	
	AUMENTO DE OBRAS	(MONTO TOTAL)
	% RESPECTO DEL MONTO CONTRATADO	
	OBRAS NUEVAS	(MONTO TOTAL)
	% RESPECTO DEL MONTO CONTRATADO	
	AUMENTOS DE PLAZOS	(VALOR TOTAL)
RECEPCIÓN PROVISORIA	MULTAS	
	FECHA DE TÉRMINO	
	COMISIÓN DESIGNADA	(IDENTIFICACIÓN - RUT)
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ETAPA	CALIFICACIÓN	(LA EVALUACIÓN SE REALIZA CON BASE EN LAS OBSERVACIONES ENCONTRADAS EN LA TOMA DE RAZÓN)

Tabla N° 3: datos extraídos desde la etapa de liquidación

LIQUIDACIÓN		
SUBETAPA	DATO REQUERIDO	DETALLE
LIQUIDACIÓN	TIPO DE LIQUIDACIÓN	(NORMAL - ANTICIPADA)
	REAJUSTES	(MONTO TOTAL)
	DEVOLUCIÓN DE RETENCIONES	(MONTO TOTAL)
	SALDOS PENDIENTES	(MONTO TOTAL)
	MONTO FINAL	
	% RESPECTO DEL MONTO DISPONIBLE	
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ETAPA	CALIFICACIÓN	(LA EVALUACIÓN SE REALIZA CON BASE EN LAS OBSERVACIONES ENCONTRADAS EN LA TOMA DE RAZÓN)

DEBIDO PROCESO Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS

DUE PROCESS OF LAW AND DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Carolina Pincheira Sepúlveda*

Resumen

El presente artículo revisa la aplicación del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios y el rol del Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República y los tribunales superiores de justicia.

Palabras clave: debido proceso – procedimientos administrativos – Contraloría General de la República – Tribunal Constitucional.

Abstract

This article reviews the application of the due process of law in disciplinary administrative procedures, and the relevance of the Constitutional Court, the Comptroller General of the Republic, and superior courts of justice.

Keywords: due process of law – administrative procedures – Comptroller General of the Republic – Constitutional Court.

* Abogada de la Universidad de Chile (2014), magíster en Derecho, mención Derecho Regulatorio, de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2018).

1. Introducción a los procedimientos administrativos disciplinarios: debido proceso y rol de la Contraloría General de la República

El presente artículo examina la aplicación del principio del debido proceso en el ámbito de los procedimientos administrativos disciplinarios, específicamente, en la regulación de las investigaciones sumarias y los sumarios administrativos, con énfasis en el rol de la Contraloría General de la República.

En primer lugar, es necesario indicar que, no obstante, la relevancia de los conceptos enunciados en el desarrollo de la presente revisión y análisis jurídico, la misma no tiene como intención referirse solo a ellos. No se trata de conceptos aislados, tales como el debido proceso como principio y garantía contenido en la legislación, ni de una ardua explicación en cuanto a los procedimientos disciplinarios, sino más bien un análisis práctico respecto al contenido de los mismos. Sin perjuicio de lo anterior, serán revisados sus antecedentes básicos y relevantes, con el objeto de contextualizar.

Por tanto, los temas a tratar suponen la resolución de cuatro aspectos principales: la plena aplicación del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios; las manifestaciones del debido proceso en las investigaciones sumarias y el sumario administrativo; la Contraloría General de la República como órgano encargado de velar por el principio de debido proceso; y las expresiones concretas del principio.

Al efecto, es necesario realizar un análisis crítico del debido proceso como principio rector de los procedimientos administrativos disciplinarios y la función de la Contraloría General de la República como órgano de relevancia para el cumplimiento, los aspectos regulatorios principales, pronunciamientos relevantes de la doctrina, para finalmente, dar paso a la jurisprudencia constitucional, administrativa y judicial.

El enunciado es complejo y supone recoger las garantías típicas del debido proceso utilizadas en procedimientos penales, de familia y laborales, y aplicarlas en instancias de carácter administrativo, cuya estructura recurrente, supone una etapa indagatoria secreta desarrollada por un fiscal de grado superior designado al efecto y con investidura funcionaria, sumada a una resolución dictada por un funcionario con rango de jefatura dentro del servicio. Por consiguiente, al examinar si es procedente aplicar las garantías que componen el principio

estudiado, estas deben adecuarse a las particularidades del procedimiento administrativo, revisando caso a caso si existe respeto, al menos, a las garantías mínimas existentes.

Finalmente, respecto a la Contraloría General de la República y su rol garante del debido proceso, deben ser repasadas sus facultades, desentrañando la naturaleza jurídica de sus funciones y, al mismo tiempo, la amplitud de las mismas en el control de legalidad de los actos administrativos.

2. Aplicación de la garantía del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios y el rol de la Contraloría General de la República en su cumplimiento

2.1. Aspectos normativos

2.1.1. El debido proceso en Chile: marco jurídico y construcción normativa

2.1.1.1. Antecedentes históricos del debido proceso: orígenes

A modo de antecedente, es preciso señalar que el debido proceso como concepto no es nuevo, pero tampoco manifiesto en sus orígenes. Han sido estudios analíticos y sistemáticos posteriores, los que han determinado la existencia de garantías mínimas que permiten situar como antecedente normativo a la expresión actual de debido proceso, la *Carta Magna* (1215), la *Declaración de Derechos* (1689), la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789), entre otras similares, cuyo contexto se remonta a la necesidad de limitar los poderes del rey.

El tenor de las garantías contenidas en los cuerpos normativos precitados responde a los siguientes presupuestos:

- i. La *Carta Magna* (1215) declara en su numeral 39 que «ningún hombre libre será arrestado, o detenido en prisión o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o molestado de alguna manera; y no dispondremos sobre él, ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de sus pares o por la ley del país».

- ii. La *Declaración de Derechos* (1689) establece, entre otros presupuestos, los siguientes: «que se han hecho concesiones y promesas del importe de las multas y confiscaciones, antes de que se hubieran obtenido las pruebas necesarias o la condena a las personas a las que se iban a aplicar estas penas. Todo lo cual es total y directamente contrario a las leyes, ordenanzas y libertades de este reino»; «que es un derecho de los súbditos presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios»; y «que todas las condonaciones y promesas sobre multas y confiscaciones hechas a otras personas, antes de la sentencia, son ilegales y nulas».
- iii. La *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) plantea, entre otros, que «Ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido, salvo en los casos determinados por la ley y en la forma determinada por ella. Quienes soliciten, cursen, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; con todo, cualquier ciudadano que sea requerido o aprehendido en virtud de la ley debe obedecer de inmediato y es culpable si opone resistencia»; «La ley solo debe establecer penas estricta y evidentemente necesarias, y tan solo se puede ser castigado en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y aplicada legalmente»; «Puesto que cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable, si se juzga indispensable detenerlo, cualquier rigor que no sea necesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la ley.

2.1.1.2. *Due process of law* del derecho anglosajón

En el derecho estadounidense, dos enmiendas constitucionales son relevantes para configurar el debido proceso como concepto: la quinta y la decimocuarta. Ambas contienen aspectos del debido proceso relevantes para la construcción normativa del sistema chileno.

La *Quinta Enmienda* (1791) dispone que «Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le forzará a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará su propiedad privada para uso público sin una justa indemnización».

Por su parte, la *Decimocuarta Enmienda* (1868) establece que «Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos, y sujeta a su jurisdicción, es

ciudadana de los Estados Unidos y del estado en que resida. Ningún estado podrá crear o implementar leyes que limiten los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá ningún estado privar a una persona de su vida, libertad o propiedad, sin un debido proceso legal; ni negar a persona alguna dentro de su jurisdicción la protección legal igualitaria».

2.1.2. Configuración normativa del debido proceso en Chile

El debido proceso en Chile, como principio reconocido a nivel constitucional, no se encuentra explícito en las garantías del artículo 19 de la carta fundamental, sin embargo, la doctrina (Bordalí Salamanca, 2009; García Pino y Contreras Vásquez, 2013; Nogueira Alcalá, 2007; entre otros) ha señalado que constituye un derecho implícito derivado de la expresión *racional y justo procedimiento* contenido en el artículo 19 N° 3. No obstante, el mismo numeral contempla aspectos relevantes del principio: igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, derecho a defensa jurídica y gratuita, juez natural, proceso previo legalmente tramitado, tribunal anterior a la perpetración del hecho, no presunción de derecho de la responsabilidad penal y tipicidad en la pena.

La consideración al debido proceso como garantía con rango constitucional, aparece en las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (1974), en los términos que a continuación se indican: para Guzmán Errázuriz, el «debido proceso es un concepto que, en primer lugar, ya está incorporado a la doctrina jurídica universal y, en segundo lugar, es un concepto cuyas precisiones pueden ir evolucionando de acuerdo con el tiempo y ser recogidas y precisadas por la jurisprudencia, de manera que se deja abierto un campo al respecto»; agrega Evans de la Cuadra que «es extraordinariamente difícil señalar en la Constitución cuáles son las garantías mínimas del debido proceso. Cree que se entraría en una reglamentación difícil que podría ser fuente de graves conflictos el día de mañana»; por su parte, Ortúzar Escobar manifiesta «lo difícil que sería para la comisión consignar detalladamente todas estas garantías mínimas de carácter procesal en la Constitución Política del Estado».

En cuanto a los tratados internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional en virtud del artículo 5º, inciso segundo, de la Constitución, es relevante mencionar que la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) prescribe en su artículo 10: «Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal». Por su parte, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), en su artículo 14, dispone la igualdad ante los tribunales y cortes; el derecho a ser oído públicamente, por tribunal competente, independiente e imparcial establecido por ley; consideraciones a la vida privada durante el desarrollo de un juicio; la publicidad;

la presunción de inocencia; el derecho al recurso, a la aplicación del principio *non bis in idem* y garantías mínimas tales como, el derecho a ser informado sin demoras y en su idioma de la acusación, defensa adecuada, juzgamiento sin dilaciones indebidas, posibilidad de comparecer personalmente, comparecencia e interrogación de testigos, asistencia de un intérprete y no autoincriminación.

Finalmente, la *Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica* (1969) explicita un listado de garantías judiciales en su artículo 8º, las cuales dan contenido a la garantía del debido proceso.

El Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia (entre otras, sentencias rol N° 1.448-09, 2010; rol N° 1.838-10, 2010; y rol N° 2.111-11, 2012) garantías mínimas de un debido proceso, señalando que «el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores», garantías que reitera y que permiten dar cuenta de que el principio en cuestión supone una construcción conjunta entre la norma y la evolución jurisprudencial.

2.1.3. Procedimientos administrativos disciplinarios

El Estatuto Administrativo, en su título V, «De la responsabilidad administrativa», regula la investigación sumaria y el sumario administrativo como procedimientos disciplinarios, disponiendo en el artículo 119 que «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», constituyendo medidas disciplinarias la censura, la multa, la suspensión del empleo de treinta días a tres meses y la destitución.

Por su parte, la **investigación sumaria** supone la instrucción ordenada por el jefe superior de la institución, el secretario regional ministerial o el director regional de servicios nacionales desconcentrados, con el objeto de investigar hechos susceptibles de ser sancionados con una medida disciplinaria o por ordenarlo expresamente la ley. Un funcionario asumirá como investigador en un procedimiento esencialmente verbal con duración de cinco días, formulando cargos al término del mismo, los cuales podrán ser respondidos dentro de dos días desde su notificación y con un período de prueba de tres días, si fuere solicitado por el inculcado. Al término, el investigador contará con dos días para evacuar su informe, el que constará de la relación de los hechos, los fundamentos, las

conclusiones y la propuesta correlativa, la cual será presentada a la autoridad que instruyó la investigación para la emisión de su dictamen.

Es relevante mencionar que las notificaciones son personales y solo cuando el funcionario no fuere habido por dos días consecutivos en su domicilio o lugar de trabajo, se hará por carta certificada. Sobre los recursos, se consideran la reposición y la apelación ante el superior jerárquico de quien impuso la medida. Finalmente, cabe indicar que la medida de destitución no se contempla como sanción del referido procedimiento, sin perjuicio de los casos en que el estatuto lo permite.

Si los hechos investigados revisten una mayor gravedad, se pondrá término a la investigación sumaria y se instruirá un **sumario administrativo**. Igualmente, se utilizará este procedimiento en aquellos casos en que, a juicio de la institución, la naturaleza de los hechos denunciados o su gravedad lo exigieren.

El sumario debe ser ordenado por el jefe superior de la institución, el secretario regional ministerial o el director regional de servicios nacionales desconcentrados, quien designará a un fiscal —con mayor grado o jerarquía que el funcionario involucrado— para substanciar el procedimiento y a un actuario que certificará las actuaciones del sumario. Para realizar diligencias fuera de la ciudad de instrucción del sumario, es posible requerir el nombramiento de un fiscal *ad hoc*.

El fiscal y el actuario pueden ser objeto de implicancias o recusaciones, las que serán resueltas por la autoridad que ordenó el sumario. Solo son causales de recusación: interés directo o indirecto en los hechos que se investigan; amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de los inculpados; y parentesco por consanguinidad hasta el tercer grado, por afinidad hasta el segundo o adopción.

Para la substanciación del procedimiento, el fiscal dispone de amplias facultades para investigar y para ello cuenta con veinte días¹, al término de los cuales formulará cargos o solicitará el sobreseimiento. En caso de existir cargos, el inculpado será notificado para que presente su defensa dentro de cinco días, pudiendo rendir prueba en el plazo máximo de veinte días. A continuación, este procederá a despachar la vista fiscal con la individualización de los inculpados, la relación de los hechos investigados, la forma como se ha llegado a comprobarlos, la participación y grado de culpabilidad, las circunstancias agravantes o atenuantes y la propuesta de medidas disciplinarias o absolución. Dicho documento será remitido a la autoridad que ordenó el sumario, la que resolverá dentro de 5 días. No obstante, puede ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios del procedimiento.

1 Prorrogable por 60 días en casos calificados, al existir diligencias pendientes decretadas oportunamente y no cumplidas por fuerza mayor.

En materia recursiva, son procedentes los recursos de reposición ante la misma autoridad y la apelación subsidiaria ante el superior jerárquico.

Otros aspectos relevantes que conviene destacar son el carácter secreto del sumario hasta la fecha de formulación de cargos y la elaboración de un expediente material, foliado en letras y números con todas las actuaciones, declaraciones y diligencias acompañadas, firmadas por el fiscal y el actuario. Por su parte, las notificaciones mantienen la estructura de aquellas realizadas en la investigación sumaria.

Otros procedimientos disciplinarios dignos de mención son los **sumarios instruidos por la Contraloría General de la República**, con fundamento legal en la ley N° 10.336, específicamente en sus artículos 131 y siguientes, y en la resolución N° 510, de 2013, de este organismo fiscalizador, que aprueba los reglamentos de sumarios instruidos por este. Respecto a la **infracción a normas para el uso de vehículos fiscales**, es posible iniciar investigación sumaria con fundamento en el decreto ley N° 799, de 1974. Igualmente, existen convenios entre instituciones en materia disciplinaria, tal como ocurre con el Consejo para la Transparencia (resolución exenta N° 102, 2017) y la Contraloría General de la República.

2.1.4. La Contraloría General de la República

A nivel constitucional, el artículo 98 establece que «un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración», agregando el artículo 99, que «en el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer».

El artículo 160 del Estatuto Administrativo establece que «los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere el presente estatuto. Para este efecto, los funcionarios tendrán un plazo de diez días hábiles, contado desde que tuvieron conocimiento de la situación, resolución o actuación que dio lugar al vicio de que se reclama».

2.2. Aspectos doctrinarios

2.2.1. Debido proceso en los procedimientos disciplinarios: la opinión de la doctrina

El contenido dúctil del debido proceso parece ser el resultado de una decisión consciente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, con el propósito

de dejar a las decisiones de los tribunales de justicia, su existencia, contenido y aplicación en el caso concreto.

El profesor Navarro Beltrán (2013, págs. 121-145), al estudiar las garantías que componen el debido proceso en base a las sentencias del Tribunal Constitucional, ha estimado que estas *dependen de la naturaleza del asunto*, sin perjuicio de existir garantías mínimas y reiteradas al respecto, tales como, la bilateralidad de la audiencia, el derecho a aportar pruebas, el derecho a ser juzgado por un tercero imparcial, la motivación de la sentencia y el derecho a un recurso o medio impugnatorio. Bordalí Salamanca (2009, págs. 263-302) considera el derecho a un juez independiente e imparcial, a un juez natural, el derecho a defensa, a un debido procedimiento y a una sentencia motivada, como garantías incluidas en el debido proceso. Finalmente, los autores García Pino y Contreras Vásquez (2013, págs. 229-282) sistematizan como garantías propias del debido proceso, las siguientes: derecho al juez predeterminado por ley, derecho al juez independiente e imparcial, derecho a la defensa jurídica y a la asistencia letrada, derecho a asesoría y defensa gratuita para las víctimas, derecho del imputado a ser asistido por un defensor público, derecho del imputado a ser gratuitamente asesorado por un traductor o intérprete, derecho a la bilateralidad de la audiencia, debido emplazamiento, igualdad entre las partes, presentar e impugnar pruebas, obtener una resolución motivada sobre el fondo, aplicación del principio de congruencia penal, revisión judicial por un tribunal superior, doble instancia y derecho a la orden de no innovar.

Para efectos de aplicar las garantías del debido proceso a los procedimientos administrativos disciplinarios, es menester seleccionar ciertas garantías mínimas, cuyo contenido parece ser aplicable a los procedimientos en cuestión, sin ser necesariamente exclusivas en su desarrollo:

- i. Derecho a un juez predeterminado por ley.
- ii. Derecho a un juez independiente e imparcial de la autoridad instructora.
- iii. Defensa jurídica y asistencia letrada durante todo el procedimiento.
- iv. Asesoría y defensa gratuita durante todo el procedimiento.
- v. Bilateralidad de la audiencia durante la investigación.
- vi. Debido emplazamiento.
- vii. Derecho a presentar e impugnar las pruebas obtenidas por el fiscal.
- viii. Derecho a obtener una resolución motivada por parte de la autoridad.
- ix. Congruencia entre la formulación de cargos y la decisión.
- x. Derecho a recurrir la resolución de la autoridad.

Parece ser, en principio, que estas garantías, no cumplen a cabalidad los presupuestos conocidos del debido proceso, especialmente en lo que concierne al juez natural, independiente e imparcial y, además, a la defensa y asesoría gratuita durante el procedimiento, las cuales resultan incumplidas.

Al revisar el procedimiento, existen inmediatos reparos a la existencia de un **juez natural**, acercándose a una comisión especial, la cual en palabras de Silva Bascuñán (2000) «constituye un órgano con carácter particular y transitorio llamado a resolver una cuestión específica exclusivamente para juzgar a determinada persona o personas o conocer un hecho particular» (citado en García Pino, G. y Contreras Vásquez, P., 2013, págs. 229-282). En cuanto al **juez independiente e imparcial**, si bien existe la institución de las impugnaciones y recusaciones respecto al fiscal y al actuario, no hay posibilidad de inhabilitar a la autoridad con carácter decisorio que instruyó el procedimiento. En palabras de Bordalí Salamanca (2009, págs. 263-302): «La imparcialidad judicial debe permitir que los jueces fallen los asuntos sometidos a su decisión solo tomando en consideración el criterio establecido en la ley y no su propio interés», lo cual es complejo de compatibilizar con la existencia de una autoridad que ordena una investigación y luego resuelve conforme a su prudencia la sanción aplicable al responsable. Finalmente, sobre la **defensa y asesoría gratuita** como garantía del debido proceso, esta no presenta cumplimiento, ya que existe posibilidad de llevar adelante el procedimiento con o sin asistencia letrada, siendo el patrocinio de un abogado de cargo de quien lo requiera.

Sobre las garantías que en principio estimamos cumplidas, pueden reseñarse las siguientes precisiones de la doctrina: respecto a la **defensa jurídica y asistencia letrada**, García Pino y Contreras Vásquez (2013) señalan que «un proceso o gestión supone la perspectiva de una adecuada defensa y de asistencia letrada. El propio mundo jurídico es constitutivo de un lenguaje nuevo, técnico, sistemático e impenetrable. Ello es particularmente sensible en amplios sectores de la ciudadanía, en ámbitos socioeconómicamente postergados y en minorías especiales. Por lo tanto, en el corazón de las respuestas del sistema judicial está la perspectiva de proscribir la indefensión».

Sobre la **bilateralidad de la audiencia**, Benítez Ramírez (2007, págs. 591-593) manifiesta que es aquella «conforme a la cual los jueces estiman indispensable la necesidad de oír a la contraparte aun cuando se trate de asuntos de fácil resolución, tanto porque constan del proceso o bien por existir norma legal expresa y precisa que los dirima».

En cuanto al **derecho a presentar e impugnar pruebas**, al **emplazamiento y a la congruencia**, Rodríguez Rescia explica sobre el primero que «otorga al imputado la facultad de participar en forma activa en la producción de la prueba, particularmente interrogando, repreguntando y tachando o recusando

a testigos y peritos. Ello evidencia, además, que los testimonios y dictámenes deben presentarse en presencia del imputado y su defensor, salvo una absoluta imposibilidad material. Es además, un derecho del imputado, fiscalizar la legalidad de la prueba para determinar su veracidad e imparcialidad, hacer las observaciones pertinentes e impugnarla en la etapa procesal correspondiente»; sobre el **emplazamiento**, se consagra el derecho a «ser puesto en conocimiento de la acusación desde el primer momento, incluso antes de la iniciación del proceso contra él, por ejemplo, por parte del Ministerio Público. Es obligación de todas las autoridades que intervienen en el proceso, del juez principalmente, instruir de cargos y advertir de sus derechos a todo imputado, mediante una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos y sus consecuencias legales; y esto solo puede lograrse plenamente en presencia personal del mismo imputado, con su defensor». Finalmente, se refiere a la **congruencia** como «la correlación entre acusación, prueba y sentencia, en virtud de que esta tiene que fundamentarse en los hechos discutidos y pruebas recibidas en el proceso. Una dimensión importante del principio de congruencia es, además, el de la motivación circunstanciada de la sentencia, señalando y justificando especialmente los medios de convicción en que se sustenta y los que desecha» (1998, págs. 1295-1328).

En la **motivación de la sentencia** «es indispensable que los jueces expliquen y fundamenten sus decisiones, a menos que se trate de simples órdenes para el impulso del proceso» (González Castillo, 2006, págs. 93-107); así «se evitan arbitrariedades y se permite a las partes usar adecuadamente el derecho de impugnación contra la sentencia para los efectos de la segunda instancia, planteándole al superior las razones legales y jurídicas que desvirtúan los errores que condujeron al juez a su decisión. Porque la resolución de toda sentencia es el resultado de las razones o motivaciones que en ella se explican» (Devis Echandía, 1966, citado por González Castillo, 2006).

En materia de **recursos**, Navarro Beltrán (2013) ha considerado «que uno de los elementos fundamentales propios de un justo y racional procedimiento, es la circunstancia de que exista la posibilidad de que las partes puedan impugnar lo resuelto ante un tribunal superior jerárquico. Si bien es cierto, como lo ha sentenciado el TC, que la Constitución Política de la República no establece propiamente el derecho a apelación, si se ha entendido como constitutiva de un debido proceso la existencia de una vía de impugnación adecuada».

2.2.2. La Contraloría General de la República en la doctrina

El profesor Soto Kloss (1975) ha señalado sobre la Contraloría, que «La Contraloría General de la República desempeña un papel tutelar respecto a la legalidad del actuar procedimental disciplinario, ya a través de la etapa de los recursos en contra de los actos administrativos que aplican una medida

disciplinaria, ya en el trámite mismo de la toma de razón de dichos actos». El autor distingue dos momentos, la impugnación y la toma de razón. La primera etapa es correspondiente al artículo 160 del Estatuto Administrativo y la segunda, en palabras de Vergara Blanco (2008, págs. 393-398) «es un control *a priori*, por esencia, que paraliza momentáneamente la acción administrativa, la aplaza. Dado el volumen de la actividad administrativa, los actos afectos a toma de razón deben ser acotados a las materias fundamentales», agrega que «el trámite de toma de razón no puede convertirse en un mero examen de legalidad orgánica formal, sino en un examen de juridicidad más completo, que implique el examen del objeto, el fin, motivo, y toda esa materialidad que cubre el fenómeno de la buena administración; entendiendo que ese control no puede abarcar el mérito u oportunidad de la decisión».

2.3. Jurisprudencia administrativa

Constantemente la Contraloría General de la República conoce y se pronuncia respecto a los procedimientos disciplinarios, emitiendo dictámenes de interés para la resolución de la afirmación planteada.

2.3.1. Contraloría General de la República y debido proceso

En cuanto a la existencia de un **juez independiente e imparcial** de la autoridad instructora, la Contraloría se ha pronunciado latamente respecto a la posibilidad de recusar, así, el **dictamen N° 5.446, de 2006**, devuelve sin tramitar resolución N° 283, de 2005, por los siguientes aspectos: «los afectados han recurrido a esta Contraloría General impugnando el proceso sumarial y las sanciones de que han sido objeto, manifestando, en síntesis, que en sus casos, no se ha llevado a cabo un debido proceso, por cuanto fueron sumariados, en su concepto, **en atención a apreciaciones subjetivas; no se acogieron las recusaciones que presentaron en contra del investigador**, desestimándose también la petición que presentaron sobre nulidad de todo lo obrado, y porque improcedentemente se les ha negado el recurso de apelación, entre otros aspectos».

Sobre la **defensa jurídica y asistencia letrada** durante todo el procedimiento, el **dictamen N° 65.120, de 2011**, manifiesta, respecto a la defensa a través de representante, que «es menester hacer presente que las exigencias de racionalidad y justicia que tanto la Constitución Política de la República como la aludida ley N° 18.575 efectúan, suponen que en el **desarrollo de los procedimientos tendientes a determinar la concurrencia de responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, se aseguren las condiciones para que el inculpado pueda desplegar una debida defensa en relación a las actuaciones que se verifiquen**, lo que implica garantizar su acceso —personal o por medio de su representante— a las pruebas que se rindan. En este contexto, una de las formas de materialización del derecho a la defensa es la existencia

del principio de contradictoriedad en el marco del procedimiento administrativo, que se encuentra regulado en el artículo 10 de la ley N° 19.880...La disposición precitada señala, en sus incisos primero, tercero y cuarto, respectivamente, que en cualquier momento del procedimiento los interesados podrán aducir alegaciones o aportar documentos u otros elementos de juicio, que podrán actuar asistidos de su asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses, y que el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto de este principio; prerrogativas reiteradas en el artículo 17, letra f), de la ley precitada, que regula los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración».

De la misma forma, el **dictamen N° 24.733, de 2011**, sobre la **presencia y participación de abogado en etapa indagatoria**, expone que: «...es necesario señalar que si bien la ley N° 18.834...no contiene normas relativas a la intervención de un letrado..., dicha circunstancia no impide la presencia del respectivo asesor. Ello, por cuanto tales procedimientos se encuentran sujetos al cumplimiento de la garantía del debido proceso contenida en el artículo 19 N° 3, de la Constitución..., que garantiza a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, prescribiendo, en su inciso segundo, que "Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida", en tanto que en su inciso quinto ordena que "Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos". En este sentido, es útil hacer presente que, tal como ha sido indicado en el dictamen N° 68.345, de 2009, de este origen, el mencionado inciso segundo "dice relación con el derecho a la defensa jurídica, que forma parte de la garantía individual de que se trata, el cual consiste, en síntesis, en el **amparo de la posibilidad de solicitar y recibir la debida asistencia jurídica para actuar ante los organismos jurisdiccionales u otras autoridades**"».

En relación a la **bilateralidad de la audiencia** durante la investigación, el **dictamen N° 7.708, de 2007**, explica, respecto a la proposición de sanción en la etapa de formulación de cargos, que «no procede que la fiscalía sumariante formule cargos y proponga, en el mismo acto, la sanción que, a su juicio, merece el afectado, toda vez que ello significa tanto un **prejuzgamiento de las actuaciones del servidor**, desde el instante que aún no ha podido ejercer su derecho a defensa, como una transgresión a los principios de objetividad e imparcialidad que debe observar el investigador».

Por su parte, el **dictamen N° 72.980, de 2016**, ordena la reapertura del procedimiento «...considerando que la **inculpada no tuvo la posibilidad de defenderse** de los reproches que le formuló el jefe de zona..., sino que únicamente pudo presentar sus alegaciones respecto de la conducta que primariamente

se le atribuyó, esto es, haber sido sorprendida durmiendo en el interior de un vehículo policial, cabe indicar que la irregularidad descrita, al recaer en una gestión esencial de la indagación realizada, constituyó un vicio que afectó su validez».

El **emplazamiento** es tratado en el **dictamen N° 41.366, de 2004**, el cual manifiesta que la notificación de cargos es de carácter esencial, en los siguientes términos: «que, de la documentación acompañada, puede observarse que **no se ha notificado legalmente a la inculpada los cargos que se le formularon en estos antecedentes**, diligencia que debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 125, inciso primero, de la ley N° 18.834..., en consecuencia, esta Contraloría General devuelve a esa superioridad, sin tramitar, la resolución del rubro, con el fin de que se disponga la reapertura del proceso sumarial adjunto y sean subsanadas las anomalías que se han mencionado, sin perjuicio de los demás trámites legales que correspondan con posterioridad». Asimismo, el **dictamen N° 50.898, de 2006**, argumenta que «...en un proceso disciplinario los cargos deben indicarse en forma concreta, explicitando claramente la actuación anómala o los hechos constitutivos de la o las infracciones en que ha incurrido el afectado, no siendo posible la imputación de conductas imprecisas, pues ello impide a este asumir adecuadamente su defensa».

En cuanto al **derecho a presentar e impugnar pruebas obtenidas por el fiscal**, la Contraloría, en **dictamen N° 30.722, 2014**, conociendo de una resolución que aplicaba la medida de destitución, ordena reabrir el sumario al no existir una correcta formulación de cargos, señalando: «...**la sanción aplicada, se fundó únicamente en las declaraciones vertidas durante el procedimiento investigativo**, entre las cuales se encuentran la emitida por el propio denunciante, y otras que solo tienen como fundamento comentarios de este, las que no permiten acreditar los hechos imputados. Al respecto, cabe anotar que del examen del sumario no se advierten más pruebas para atribuirles responsabilidad administrativa a los afectados, que los dichos del denunciante, toda vez que debe desestimarse el acta levantada por el fiscal, en la que se recogerían declaraciones de un tercero que los inculparía, al no estar suscrita por aquel. **De otra parte, en el expediente no se consignan circunstancias debidamente probadas, que puedan considerarse como base de una presunción –de carácter grave, múltiple y concordante–, que permitan formar el convencimiento sobre la ocurrencia de los hechos y la participación de los funcionarios en cuestión**, en los términos exigidos en el pronunciamiento N° 27.957, de 2013, de este origen».

El **derecho a obtener una resolución motivada** por parte de la autoridad es tratado en el **dictamen N° 49.376, de 2003**: «propuesta por la Contraloría General una medida disciplinaria determinada, **la autoridad titular de la potestad sancionadora puede considerar la concurrencia de circunstancias atenuantes u otros antecedentes del proceso sumarial y analizarlos racional y objetivamente**

en el marco de la legalidad aplicable, pudiendo llegar a una conclusión diversa, aunque no desproporcionada, que puede traducirse incluso en la absolución o sobreseimiento del inculpado, de acuerdo al mérito del proceso de que se trate y por razones fundadas, expresadas en una resolución motivada, a menos que los hechos acreditados tengan asignada una sanción específica».

2.3.2. El rol de la Contraloría General de la República

Sobre la intervención de la Contraloría General de la República, en el marco de la ley 18.834, el dictamen N° 60.425, de 2008, ha manifestado «que solo le corresponde intervenir frente a los reclamos que, acorde con lo dispuesto en el artículo 160 de la ley N° 18.834...efectúen los funcionarios afectados por una decisión administrativa, invocando para ello las causales específicas que pudieren significar alguna infracción legal o reglamentaria en el respectivo proceso».

El dictamen N° 45.989, de 2003, determina que «a esta Contraloría General solo le corresponde dar respuesta a presentaciones de funcionarios públicos o asociaciones de estos en su representación, en cuanto se refieran a asuntos en que se haya producido una resolución denegatoria, u omitido o dilatado por parte de la autoridad administrativa una decisión, habiéndola requerido el interesado, o bien cuando se reclamen vicios de ilegalidad que afecten los derechos que la ley N° 18.834 confiere a los empleados».

2.4. Jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional cuya característica es ser «el órgano con competencia para controlar que el legislador respete el debido proceso configurado en las leyes» (Bordalí Salamanca, 2011), se ha pronunciado al debido proceso en diversas sentencias de relevancia.

En relación con las normas que son objeto de debido proceso, la sentencia rol N° 481, de 2006, establece que «en cuanto a los antecedentes del artículo 19 N° 3 se enfatiza por el recurrido que la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución omitió intencionalmente una enumeración de las garantías que supone el debido proceso, dada la naturaleza esencialmente flexible de dicho proceso; lo que también ha sido destacada por ciertos autores nacionales que cita al efecto. De este modo, concluye, que el concepto de debido proceso depende del contexto en que se lo intente aplicar».

Sobre las garantías mínimas que incluye el principio, se consideran la bilateralidad de la audiencia, publicidad, emplazamiento, defensa, producción y objeción de pruebas, y derecho al recurso. Al efecto, la sentencia rol N° 1.448, de 2009, señala que: «el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado,

racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: **la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores...**». Igualmente, la sentencia rol N° 1.411, de 2010, sobre la defensa y asesoría jurídica, expone que «está obligado a permitir que toda parte o persona interesada en un proceso cuente con medios apropiados de defensa que le permitan oportuna y eficazmente presentar sus pretensiones, discutir las de la otra parte, presentar pruebas e impugnar las que otros presenten, de modo que, si aquellas tienen fundamento, permitan el reconocimiento de sus derechos, el restablecimiento de los mismos o la satisfacción que, según el caso, proceda; **excluyéndose, en cambio, todo procedimiento que no permita a una persona hacer valer sus alegaciones o defensas o las restrinja de tal forma que la coloque en una situación de indefensión o inferioridad**».

Finalmente, sobre las comisiones especiales, la sentencia rol N° 554, de 2007, plantea que «toda persona que pretenda desempeñarse como juez de esos tribunales, sin haber sido instituida por el legislador, sino por un mero acto administrativo, se constituye en una **comisión especial** expresamente prohibida por la Constitución».

2.5. Jurisprudencia judicial

Los tribunales ordinarios han fallado procedimientos administrativos sancionatorios, a través del recurso de protección, basados en diversas garantías, contenidas principalmente en los numerales 2º, 3º, 4º, 16 y 24 del artículo 19 de la Constitución. Además, han tramitado procedimientos por indemnización de perjuicios en el ámbito de la responsabilidad del Estado.

2.5.1. Los tribunales y el debido proceso

La Corte Suprema, conociendo del **recurso de protección rol N° 97.796, de 2016**, por infracción a normas del debido proceso, particularmente, en materia de **congruencia**, ha manifestado: «que de la sola exposición que se ha hecho de los antecedentes pertinentes del sumario, se torna **evidente la absoluta falta de congruencia** entre el hecho contenido en el cargo imputado a la sumariada, con el argumento que sustenta la proposición de la fiscal y la sanción definitiva. En efecto, **mientras el cargo imputado consistió en “Malos tratos, injurias y agresiones verbales que relata la denunciante en carta en que se funda la investigación”, finalmente es sancionada y destituida por “falta de probidad”, causal que consiste en la falta de honradez, integridad y rectitud en el actuar, en**

el desempeño de las funciones laborales, aspectos que no guardan relación con las conductas descritas en el cargo».

Sobre la **privación de remuneraciones** sin un procedimiento previo de carácter administrativo disciplinario, la sentencia **rol N° 19.029, de 2017**, de la Corte Suprema señala «que de acuerdo con lo antes reflexionado, surge incontrovertida la infracción a la garantía contenida en el artículo 19 N° 3 de la Constitución..., desde que el recurrente se vio privado del derecho que tenía a percibir íntegra su remuneración mediante el descuento de determinados porcentajes realizados ilegalmente por Gendarmería de Chile, **sin haberse resuelto aquella medida en un procedimiento disciplinario incoado al efecto, debidamente afinado, en que quedara asentada su responsabilidad en la infracción denunciada, privándosele del derecho a un debido proceso, en particular, impidiéndosele ejercer su defensa y de ser oído**, de forma que procede acoger el recurso de protección deducido».

En causa **rol N° 3.934, de 2017**, de la Corte Suprema, en relación a la garantía de **igualdad ante la ley del artículo 19 N° 2**, se indica que **«entender como simple vicio del procedimiento la circunstancia de negar a la defensa del investigado la oportunidad de contrainterrogar a testigos o la de no llamar a los de esta, no se trata ya de un simple vicio sino de una negativa que ataca un elemento esencial de todo proceso** y que se refiere al plano de igualdad básico al que deben sujetarse los intervinientes, a fin que se manifieste objetivamente la igualdad ante la ley como una garantía objetiva y no se desvirtúen las normas del debido proceso. En relación a ello, la ley N° 18.834 propone entre los derechos del investigado los que establece el artículo 132: "El inculpado será notificado de los cargos y tendrá un plazo de cinco días contado desde la fecha de notificación de estos para presentar descargos, defensas y solicitar o presentar pruebas. Que, atendidas las omisiones antes descritas, corresponde acoger las alegaciones de la reclamante en torno a que el procedimiento administrativo que culmina con la destitución del recurrente, contiene vicios graves de procedimiento, que vulneran la garantías constitucional del artículo 19 N° 2, de la carta constitucional, esto es, la igualdad ante la ley, circunstancia que se hace más nítida cuando quien vulnera dicha garantía es un órgano del Estado, a quien este le debe igual protección ante la ley y de sus derechos. Asimismo, el ente investigador debe en todo caso fundarse en un proceso legalmente tramitado, en un procedimiento racional y justo, pues, de lo contrario un procedimiento las decisiones que se adoptan deviene en ilegítimas y arbitrarias».

Respecto al **derecho de propiedad del 19 N° 24**, ha sido reconocido por la Corte de Apelaciones de Santiago, en causa **rol N° 8.302, de 2017**, que «hay que dejar asentado que en el sumario que llevó a la destitución de la actora **no se cumplieron exigencias mínimas de todo procedimiento sancionatorio, cual es posibilitarle al encausado hacer efectivo su derecho a defensa dándole**

la oportunidad de probar sus alegaciones y fallándola sin contar con tales antecedentes, máxime que el artículo 136 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, dispone: “Si el inculpado solicitare rendir prueba, el fiscal señalará plazo para tal efecto, el que no podrá exceder en total de veinte días”. La forma imperativa usada en el precepto recién transcrito hace evidente que no es facultativa para el instructor la recepción de las probanzas ofrecidas, sino obligatoria. Que, derivado de lo anterior, debe concluirse que el actuar de la recurrida fue ilegal, pues se ha infringido en el sumario que precedió al acto recurrido el referido precepto, y arbitrario, ya que la decisión denegatoria careció de todo fundamento. Que las referidas actuaciones han significado la perturbación para la recurrente del derecho que el número 24 del artículo 19 de la ley fundamental le reconoce, que es el de propiedad, puesto que se ha privado o, al menos intentado privarle, del cargo de que era titular».

En materia de **responsabilidad del Estado**, en causa **rol N° 3.865, de 2013**, la Corte Suprema acoge indemnización de perjuicios contra el fisco por sumario administrativo ilegal, estimando que «el sumario constituye un “acto administrativo jurisdiccional irregular e ilícito”, primero porque una autoridad que tiene responsabilidad directa en el mal uso de bienes fiscales, **ordena un sumario, nombra un fiscal de grado inferior, se acusa a un suboficial, se le suspende, se declaran inhabilitados dos fiscales porque se encuentran involucrados directivos de alto grado, infringiéndose gravemente la exigencia del artículo 135 del Estatuto Administrativo, que establece un plazo de 20 días para la investigación**, toda vez que esta excedió todos los plazos legales no obstante haber sido otorgada prórroga en varias oportunidades”. Pero, “es más grave aún, que en definitiva se aplicó la sanción más grave al director regional que ordenó la investigación y se sobreseyó al suboficial encargado del generador, por no tener responsabilidad en los hechos”, consigna el fallo, citando el de alzada. Se ha tramitado un proceso administrativo sin las más mínimas garantías de un debido proceso que han afectado a un funcionario público».

2.5.2. Los tribunales ordinarios y la Contraloría General de la República

La justicia ordinaria se ha pronunciado sobre el rol de Contraloría General de la República, reflejando su parecer en pronunciamientos tales como los que a continuación se presentan.

El voto disidente en causa **rol N° 2.911, de 2017**, conocida por la Corte Suprema, indica que: «...la **Contraloría General de la República con motivo del control de legalidad se encuentra impedida de evaluar los aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones administrativas**, de modo que, imputándose por la recurrida la transgresión a dicho límite legal, necesario será analizar la actuación de aquel órgano».

La sentencia rol N° 8.302, de 2017, de la Corte de Apelaciones de Santiago, resolvió «que compete a la **Contraloría General de la República pronunciarse sobre todas aquellas materias que guarden relación con la correcta interpretación, aplicación y fiscalización del Estatuto Administrativo**, por cuanto esa normativa constituye el régimen estatutario que rige a dicho personal, tal como lo ha manifestado reiteradamente la jurisprudencia administrativa de la Contraloría, General, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 39.394, de 2011, y 48.679, de 2012. En conclusión, dice que se trata del ejercicio de atribuciones de control de carácter administrativo expresamente previstas en el ordenamiento jurídico que han quedado radicadas en el ámbito de competencia de la Contraloría General, conforme a la Constitución y a las normas ya citadas de su ley orgánica constitucional».

3. Conclusiones

El rango constitucional del principio del debido proceso, con fundamento en el 19 N° 3 de la carta fundamental y en los tratados internacionales ratificados por Chile, debe tener aplicación general en los procedimientos existentes en el ordenamiento jurídico nacional, con indiferencia de la naturaleza del mismo. Así, es posible exigir el cumplimiento de garantías tales como el derecho a un juez natural, independiente e imparcial; defensa y asistencia jurídica; gratuidad en la defensa; bilateralidad de la audiencia; debido emplazamiento; a presentar e imputar pruebas; a obtener una resolución motivada; aplicación del principio de congruencia y derecho al recurso.

Al respecto, corresponde plantear que preliminarmente no se cumplirían las garantías referidas al **juez predeterminado por ley**, en atención a que el órgano decisor corresponde al jefe superior de la institución, secretario regional ministerial o el director regional de servicios nacionales desconcentrados, quien igualmente, ordenó la instrucción del sumario (resolución exenta N° 102, 2017), circunstancia que afecta la garantía de **independencia e imparcialidad del juez**. Lo mismo ocurre con los investigadores o fiscales, quienes son nombrados con carácter particular y transitorio, para resolver una cuestión específica y para juzgar a determinada persona, conociendo un hecho particular, lo que en palabras de Silva Bascuñán (2000) (citado en García Pino, G. y Contreras Vásquez, P., 2013), constituye una comisión especial. Respecto a la **defensa gratuita**, no tiene aplicación en el procedimiento, por lo que solo podrán acceder a ella, quienes tienen los medios para procurársela. Lo anterior es relevante, ya que el procedimiento es substanciado por funcionarios, quienes no tienen necesariamente conocimientos jurídicos o procedimentales, que son nombrados

por un acto administrativo arbitrario, cuyo único sustento corresponde a estar en posesión de un grado superior al inculpado, lo que no garantiza la capacidad o los conocimientos para llevar adelante un procedimiento con respeto a garantías propias del debido proceso.

En cuanto a las restantes garantías, en principio, cumplen el estándar básico del debido proceso, sin embargo, una revisión detallada produce dudas respecto a tal afirmación. Por ejemplo, en cuanto a la **defensa y asistencia jurídica**, cuya existencia se ha comprobado en los dictámenes estudiados, esta se ve afectada, por una parte, cuando no es gratuita, ya que al menos un porcentaje de funcionarios no tendrá acceso a ella por falta de recursos; y, por otra parte, por desconocimiento, pues al no ser substanciada ante un tribunal, no existe socializada conciencia del derecho a defensa. La defensa igualmente se ve comprometida por los breves plazos para comparecer y declarar.

La **bilateralidad de la audiencia**, considerada como acatada en principio, puede verse cuestionada cuando el fiscal emite pronunciamiento al momento de formular los cargos, o cuando se dispone de plazos cortos para ejercer el derecho defensa y, en consecuencia, a ser oído, limitando al mismo tiempo el derecho **a presentar e impugnar pruebas**. Sobre el derecho a **recurrir la resolución de la autoridad** dentro del procedimiento, existen únicamente la reposición y la apelación, cuyos revisores siguen siendo, como regla general, autoridades dentro del servicio con carácter de jefatura, por lo que no se respeta el estándar mínimo del **debido proceso exigido**. Respecto a las garantías del **debido emplazamiento, congruencia y derecho a una resolución motivada**, es posible mantener la tesis del cumplimiento.

Con todo, es preciso manifestar que, si bien hay variaciones en su ejecución, es necesario entender la garantía del debido proceso como un todo, siendo las garantías que lo componen requeridas en conjunto para configurar el principio. Por tal razón, el debido proceso en los procedimientos disciplinarios, no presenta óptima obediencia.

Conviene aclarar que el debido proceso debe tener plena aplicación en los procedimientos administrativos disciplinarios, ya que constituye un mandato constitucional, sin excepciones de acatamiento. El problema se genera en la configuración del procedimiento en estudio, toda vez que su orgánica y aspectos procedimentales no garantizan el correcto y total cumplimiento de las garantías que componen el principio, caracterizadas como mínimas. Igualmente, aquellas que se verifican pueden afectarse por falta de competencias del funcionario designado al efecto, quien no necesariamente debe ser letrado o demostrar aptitud para el cargo.

Por su parte, la Contraloría General de la República conoce los procedimientos antedichos a través de la toma de razón, la cual no revisará aspectos de fondo, sino que obedece más bien a un control de legalidad formal. También es posible que tome parte ante la presentación de un recurso de reclamación contemplado en el 160 del Estatuto Administrativo. Sin embargo, velar siempre por el debido respeto del debido proceso, no se encuentra dentro de sus atribuciones expresas, como órgano fiscalizador permanente.

En suma y para estos efectos, el reconocimiento cabal del derecho administrativo como independiente, requiere tribunales contenciosos administrativos o judicatura especializada, encargada de la protección de principios constitucionales aplicables, tales como el debido proceso, conociendo mediante órganos con competencia y aptitud técnica para resolver contiendas dentro de la Administración, en favor de solucionar en gran parte, el incumplimiento de garantías con carácter fundamental necesarias en un Estado de derecho.

Referencias

- **Benítez Ramírez, E. (2007).** Reflexiones en torno a la propuesta de reforma al procedimiento civil chileno: II. Principios procesales relativos a las partes. *Revista Chilena de Derecho* 34 (3).
- **Bordalí Salamanca, A. (2009).** El derecho fundamental a un tribunal independiente e imparcial en el ordenamiento jurídico chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (33).
- **Bordalí Salamanca, A. (2011).** Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial. *Revista Chilena de Derecho* 38 (2).
- **Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile. (1974).** *Actas oficiales. Segunda parte de la sesión 83.* Obtenido de http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_III_Comision_Ortuzar.pdf
- **García Pino, G. y Contreras Vásquez, P. (2013).** El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno. *Revista Estudios Constitucionales del Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca* 11 (2).

- **González Castillo, J. (2006).** La fundamentación de las sentencias y la sana crítica. *Revista Chilena de Derecho* 33 (1), 97-103.
- **Navarro Beltrán, E. (2013).** El debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Chile. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 19.
- **Nogueira Alcalá, H. (2007).** *El debido proceso en la Constitución y el sistema interamericano: doctrina y jurisprudencia*. Santiago: Editorial Librotecnia.
- **Rodríguez Rescia, V. M. (1998).** El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, volumen II (págs. 1295-1328). San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- **Soto Kloss, E. (1975).** El procedimiento disciplinario sumario en el Estatuto Administrativo. *Revista de Derecho Público*, 17. Disponible en <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/35206/36898>.
- **Vergara Blanco, A. (2008).** Contrapunto sobre el rol de la Contraloría General de la República. *Revista Chilena de Derecho*, 35 (2), 393-398.

Normativa

- **Asamblea General de las Naciones Unidas (1948).** Resolución N° 217 A (III), Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, París, Francia, 10 de diciembre de 1948.
- **Asamblea General de las Naciones Unidas (1966).** Resolución N° 2.200 A (XXI), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.
- **Asamblea Nacional Constituyente de Francia (1789).** Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
- **Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos (1969).** Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica.

- **Congreso de los Estados Unidos (1791)**. Quinta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos.
- **Congreso de los Estados Unidos (1868)**. Decimocuarta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos.
- **Consejo para la Transparencia (2017)**. Resolución exenta N° 102, de 2017, que ejecuta acuerdo del consejo directivo que aprueba reglamento de procedimientos sancionatorios tramitados por el Consejo para la Transparencia y delega facultades que indica. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de abril de 2017.
- **Juan I de Inglaterra (1215)**. Carta Magna.
- **Ley N° 19.880**, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de mayo de 2003. Última modificación 23 de febrero de 2017.
- **Ministerio de Hacienda (1964)**. Decreto N° 2.421, de 1964, que fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República: ley N° 10.336. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 10 de julio de 1964. Última modificación 23 de julio de 2014.
- **Ministerio de Hacienda (2005)**. Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de marzo de 2005. Última modificación 5 de junio de 2018.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001)**, decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005)**. Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 16 de junio de 2018.
- **Parlamento inglés (1689)**. Declaración de Derechos.

Dictámenes o sentencias

- **Contraloría General de la República. Dictámenes:**
 - N° 45.989 (2003).
 - N° 49.376 (2003).
 - N° 41.366 (2004).
 - N° 5.446 (2006).
 - N° 7.708 (2007).
 - N° 60.425 (2008).
 - N° 24.733 (2011).
 - N° 65.120 (2011).
 - N° 30.722 (2014).
 - N° 72.980 (2016).

- **Corte de Apelaciones de Santiago. Sentencias roles:**
 - N° 8.302 (2017).

- **Corte Suprema. Sentencias roles:**
 - N° 3.865 (2013).
 - N° 97.796 (2016).
 - N° 2.911 (2017).
 - N° 3.934 (2017).
 - N° 19.029 (2017).

- **Tribunal Constitucional. Sentencias roles:**
 - N° 481 (2006).
 - N° 554 (2007).
 - N° 1.448 (2009).
 - N° 1.411 (2010).
 - N° 1.838 (2010).
 - N° 2.111 (2011).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL: EL CASO DE LA COMUNA DE PUDAHUEL

CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL PUBLIC MANAGEMENT: THE CASE OF THE COMMUNE OF PUDAHUEL

Oswaldo Pinochet Cifuentes*

Resumen

La presente investigación se enmarca dentro de la participación ciudadana en la gestión pública local que, en el ámbito nacional, se encontraría en un bajo nivel. Específicamente, lo que se busca es analizar el caso de la comuna de Pudahuel, estudiando el estado de la participación ciudadana en ella.

Palabras clave: participación ciudadana – gestión pública – comuna – municipalidad – ciudadanía.

Abstract

The present research is framed within the citizen participation in local public management that, at national sphere, would be at a low level. Specifically, the aim is to analyze the case of the commune of Pudahuel, studying the state of the citizen participation in it.

Keywords: citizen participation – public management – commune – municipality – citizenship.

* Administrador público, magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile.

1. Introducción

A nivel mundial, las diversas sociedades se están enfrentando al surgimiento de paradigmas y enfoques que propugnan el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Ya no basta con que el Estado se haga cargo por sí solo de la conducción de la sociedad, sino que se vuelve trascendental que la sociedad civil tome parte de las acciones gubernamentales con el fin de que se responda de manera efectiva a las demandas y necesidades reales de las personas.

En sintonía con lo anterior, la participación ciudadana resulta un fenómeno crucial que ha sido ampliamente estudiado. Un tipo destacable de participación ciudadana es la aplicada en la gestión pública de los gobiernos, debido a que en este ámbito logra reflejarse el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de formulación de políticas, programas y proyectos públicos. Ahora bien, un análisis particularizado de la temática y sus elementos fundamentales debiese apuntar al espacio donde la ciudadanía tiene un vínculo más directo con el Estado, esto es: la participación ciudadana en la gestión pública local.

Así, un caso relevante de estudiar es una comuna como la de Pudahuel, dado que a pesar de la orientación de este municipio hacia la participación ciudadana —lo cual queda de manifiesto en su concepción de participación, en las indicaciones de la ordenanza de participación ciudadana de la municipalidad y en la aplicación de distintos mecanismos de participación—, en los últimos años, se ha podido observar un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local. Lo anterior, genera una motivación por investigar el tema basada en las falencias que presenta un fenómeno que, si bien se aplica a un caso particular, es transversal en la Administración pública, siendo de vital importancia identificar causas, efectos y mejoras en pos del bien común.

En la presente investigación, en un primer momento se lleva a cabo una revisión de la literatura relevante sobre participación ciudadana en sus diversas modalidades, que conformará el sustento teórico de este trabajo. Posteriormente, se da paso al análisis sobre el estado actual de la participación ciudadana local de la comuna de Pudahuel, obteniéndose resultados que den cuenta del nivel de participación y sus múltiples particularidades. Por último, se realizan distintas propuestas y reflexiones generales que logren aportar al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública local.

2. Marco teórico

2.1. Participación ciudadana: aproximaciones al concepto

Una primera definición del concepto proviene de Nuria Cunill, estableciendo que «la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales» (1991, pág. 56). Esta es una aproximación general, donde se determinan al menos dos elementos cruciales. Por un lado, el rol esencial de la sociedad civil en los asuntos públicos y, por otro, la importancia de los intereses sociales, que serían la motivación de los particulares hacia la participación ciudadana. Así, al considerar esta propuesta, un bajo nivel de participación ciudadana no permitiría que los intereses sociales se vean reflejados en las líneas de acción gubernamentales, influyendo en la calidad de la democracia.

En sintonía con lo anterior, otra definición de participación ciudadana asevera que esta consiste en «la relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues este es quien le dota de derechos y obligaciones; se puede definir la participación ciudadana como aquella en la que los individuos toman parte de los asuntos públicos del Estado» (García Bátiz, 2006, pág. 87). De esta forma, se complementa la definición de Cunill, destacándose el vínculo de la sociedad civil con el Estado, quien sería el encargado de fomentar la participación y permitir el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por otra parte, este planteamiento deja en evidencia la necesidad de que la ciudadanía se haga parte de las acciones del Estado, condición sin la cual, la participación ciudadana no sería efectiva.

Otro aporte es realizado por Mario Constantino, señalando que «por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votados» (2000, pág. 509). Esta definición es bastante completa, integrando los ámbitos en que se expresa la participación, ya sea el político o público, donde la base de ambos es el manejo de la información pública y la injerencia ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, elementos que corren el riesgo de estar concentrados en un grupo minoritario de personas, bajo el marco de un escaso nivel de participación ciudadana.

Por último, en relación con la perspectiva de la forma en que se puede llevar a cabo la participación ciudadana, Lahera plantea que *«la participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas»* (Lahera Parada, 2002, pág. 61). Así, la participación ciudadana se podría enfatizar en el proceso de las políticas públicas, donde la integración de los ciudadanos favorecería la resolución de aquellas problemáticas que realmente les afectan. En este sentido, la definición del autor es la que permite reflejar de mejor forma los efectos de un bajo nivel de participación ciudadana, ya que, si en la agenda pública o en el proceso de elaboración de políticas públicas no se ven reflejados los intereses de la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, no se resolverán los problemas, necesidades y demandas sustantivas; debilitándose así, la democracia.

2.2. Participación ciudadana en la gestión pública

La participación ciudadana en la gestión pública es abordada, por ejemplo, en la Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), donde se establecen principios y orientaciones para que los ciudadanos de los Estados iberoamericanos participen en la construcción social de políticas públicas, potenciándose así la democracia, la inclusión social y el bien común (CLAD, 2009). Para el CLAD, la participación ciudadana en la gestión pública se entiende como *«el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas»* (CLAD, 2009, págs. 3-4). En esta definición se destaca el carácter de corresponsabilidad social y de inclusión universal de la participación. Por otra parte, uno de los aportes de la carta del CLAD es el establecimiento de principios en que se basa la participación ciudadana en la gestión pública. A saber: constitucionalización, igualdad, autonomía, gratuidad, institucionalización, corresponsabilidad social, respeto a la diversidad y no discriminación, adecuación tecnológica (CLAD, 2009). Finalmente, otro de los grandes aportes de la carta es la concepción de la participación ciudadana como un derecho fundamental, que *«es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional»* (CLAD, 2009, pág. 2).

Otro aspecto relevante son los niveles a través de los cuales se puede manifestar la participación ciudadana, donde existen distintos modelos que establecen tipos de niveles con elementos característicos, tal como se aprecia en la tabla N° 1.

Tabla N° 1: modelos de niveles de participación ciudadana

Escalera de participación ciudadana (Arnstein)	Continuum de la participación ciudadana (Brager y Specht)	Continuum de la participación ciudadana (Shand y Arnberg)	Espectro de participación pública (Asociación Internacional para la Participación Pública)
<ul style="list-style-type: none"> · Manipulación · Terapia · Información · Consulta · Apaciguamiento · Asociación · Poder delegado · Control ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> · Nulo · Bajo · Elevado 	<ul style="list-style-type: none"> · Información · Consulta · Coparticipación · Delegación · Control 	<ul style="list-style-type: none"> · Información · Consulta · Involucramiento · Colaboración · Apoderamiento

Fuente: elaboración propia con base en los autores señalados.

Según la tabla anterior, un modelo tradicional es conocido como la *Escalera de la participación ciudadana*, propuesto por Arnstein (1969). En tal modelo se establecen ocho peldaños que se van agrupando para conformar tres niveles de participación ciudadana. El primer peldaño es *manipulación*, en el que las autoridades tratan de engañar a la población no informando correctamente ni consultando de forma adecuada. El segundo peldaño es *terapia*, donde se crea un entorno en el que se trata a la ciudadanía sin atender a sus intereses. Estos dos peldaños conforman el primer nivel, que es el de *no participación*. El tercer peldaño es *información*, en el que se entrega información a la ciudadanía mediante un canal unidireccional. El cuarto peldaño es *consulta*, donde la ciudadanía puede expresarse, pero no necesariamente se incorporan sus opiniones en la toma de decisiones. El quinto peldaño es *apaciguamiento*, en el que se aceptan algunas propuestas de la ciudadanía, pero sin ser partícipes reales de la toma de decisiones. Estos tres peldaños conforman el segundo nivel, que es el de *participación simbólica*. El sexto peldaño es *asociación*, donde existe un proceso de negociación que considera las demandas ciudadanas, pero conducido por una minoría poderosa. El séptimo peldaño es *poder delegado*, en el que la ciudadanía interviene en diversos ámbitos en los que sus intereses prevalecen sobre los de la minoría poderosa. El octavo peldaño es *control ciudadano*, donde la ciudadanía participa de forma efectiva en los asuntos públicos. Así, estos últimos peldaños conforman el tercer nivel, que es el de *poder ciudadano*.

Otro modelo es planteado por Brager y Specht (1973), llamado *Continuum de la participación ciudadana de Brager y Specht*, en el que se establecen tres niveles: nulo, bajo y elevado. El primer nivel se caracteriza por la sola recepción de información. El segundo nivel contempla la consulta ciudadana, el asesoramiento y la planificación conjunta. El tercer nivel considera el control ciudadano por delegación y el control propiamente tal. Así, dependiendo del involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, se avanza desde la nula hasta la elevada participación (citado en Guillén Gaytán, A.; Sáenz López, K.; Badii Zabeh, M.; & Castillo, J., 2009).

Un siguiente modelo es propuesto por Shand y Arnberg (1996), conocido como *Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg*, donde existen cinco niveles que van desde la mínima hasta la máxima influencia de la ciudadanía en la gestión pública, pasando desde el recibimiento de información hasta llegar a una planificación conjunta y control. Así, el primer nivel es la *información*, donde las autoridades elaboran un plan y lo presentan al público, que solo está convocado por razones informativas; además, el nivel está conformado por hojas de datos, páginas web, cuentas públicas, etcétera. El segundo nivel corresponde a *consulta*, se intenta promover un plan y se busca apoyo para facilitar la aceptación y legitimación; a su vez, está compuesto por reuniones ciudadanas, encuestas, plebiscitos, etcétera. El tercer nivel es *coparticipación*, acá el plan presentado está sujeto a cambios y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de la ciudadanía; así, está integrado por comités de asesoría, consejos consultivos ciudadanos, toma de decisiones participativas, etcétera. El cuarto nivel corresponde a *delegación*, donde las autoridades identifican y presentan el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas al plan de acción; además, está conformado por toma de decisiones ciudadanas, cuestionamiento público, estudios de estimación, etcétera. El último nivel es *control*, acá las autoridades se dirigen a la comunidad para identificar un problema y para que tome decisiones por sí misma, pero con la tutela de las autoridades; en este caso, la fase se compone de referéndums, jurados ciudadanos, parlamentos comunitarios, etcétera.

El último modelo —el más contemporáneo— es el *Espectro de participación pública* creado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000). Este modelo se relaciona con el anterior y plantea cinco niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Los niveles son: información, consulta, involucramiento, colaboración y apoderamiento. De esta forma, el espectro va desde la comunicación unidireccional hasta llegar al traspaso del poder de la toma de decisiones al ciudadano.

Ahora bien, también es importante conocer qué mecanismos utilizar para incluir a la ciudadanía en la gestión pública. En este sentido, la ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública, es un valioso aporte al respecto. Básicamente, la ley establece cuatro mecanismos principales de participación ciudadana en la Gestión Pública: acceso a información relevante, cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas y consejos de la sociedad civil. Estos mecanismos representan una oportunidad para que la ciudadanía colabore en la construcción de políticas públicas, ya sea a nivel nacional o subnacional.

Tomando en cuenta lo planteado sobre la participación ciudadana en la gestión pública, se evidencia que para que posea la calidad de derecho fundamental

es indispensable no solo la voluntad política, sino que también el interés e involucramiento de la ciudadanía que apunte a la corresponsabilidad social. A su vez, es necesario que sea por parte de la mayoría de ciudadanos, para evitar que los mecanismos de participación sean utilizados por una minoría que concentre la influencia en la conducción de los asuntos públicos, impactando negativamente la calidad de la democracia.

2.3. Participación ciudadana en la gestión pública local

La participación ciudadana en la gestión pública también puede observarse desde el ámbito local. Así, por ejemplo, Borja plantea que *«la participación ciudadana no puede considerarse independientemente de las funciones y competencias de los gobiernos locales y –sobre todo– de la voluntad y capacidad que manifiesten los alcaldes y ayuntamientos para asumir nuevas responsabilidades e impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la legalidad»* (Borja Sebastià, 2009, pág. 1). En cuanto a las responsabilidades mencionadas, el autor considera algunas como: la promoción exterior de la ciudad o valorización de la marca local, la reconversión de la base económica, la aplicación de políticas hacia grupos vulnerables o con problemáticas específicas, y la constitución de redes de cooperación con otros municipios y entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común (Borja Sebastià, 2009). Dichas responsabilidades de los gobiernos locales suponen el fomento de formas innovadoras de participación ciudadana.

Además, Borja destaca que los gobiernos locales poseen ventajas comparativas para potenciar la participación ciudadana, tales como la proximidad, la integración de políticas públicas, la comunicación permanente, su adecuación a demandas heterogéneas, la cooperación y el control social, su adaptación flexible al cambio, su estimación socio-económica y la demanda cultural de identidad. Una última aseveración fundamental que el autor realiza para resaltar la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública local es que *«el ámbito municipal es el lugar de otra política; de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos; de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas –e incluso individualizadas– de la población; de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas; de la reconstrucción o invención de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora»* (Borja Sebastià, 2009, pág. 4).

Complementando la visión de Borja, Fernández propone que la participación ciudadana debe comenzar fomentándose en el nivel local, puesto que *«existe un amplio consenso en que el nivel local representa el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación, porque en él es posible el encuentro cierto*

entre los ciudadanos y sus representantes y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad. La participación de los ciudadanos fortalece la gestión local, ya que incrementa la eficiencia y la eficacia de las decisiones» (2006, pág. 1). De esta manera, la proximidad entre la ciudadanía y el gobierno local representa un factor determinante de la participación ciudadana. A su vez, Fernández plantea que *«es a nivel local donde se generan vínculos concretos entre el Estado y los ciudadanos y, por lo tanto, donde es posible instalar procesos de construcción colectiva tendientes a fortalecer la participación ciudadana. Dicho en otras palabras, es a través del establecimiento de auténticas dinámicas participativas en la gestión local desde donde resulta más probable iniciar un círculo virtuoso que repercuta en el fortalecimiento simultáneo de la calidad de la gestión pública, la capacidad de la acción ciudadana y la profundización democrática»* (Fernández Gatica, 2006, pág. 12). Así, potenciando la participación ciudadana en la gestión pública local, posiblemente se producirá una repercusión a nivel nacional, generándose políticas públicas que reflejen verdaderamente las necesidades y demandas ciudadanas.

Siguiendo en el marco de la participación ciudadana en la gestión pública local, se vuelve necesario conocer qué mecanismos se pueden implementar para fomentarla. Para esto, resulta pertinente considerar, por ejemplo, la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel. En ella se establece, en primera instancia, que su objetivo general apunta a promover la participación de los habitantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna (Municipalidad de Pudahuel, 2011).

Por otra parte, se indican diversos mecanismos de participación. Entre ellos se pueden mencionar: plebiscitos comunales, que representan consultas donde la ciudadanía manifiesta su opinión en relación a materias determinadas de interés comunal. Audiencias públicas, que son un medio por el cual el alcalde y el concejo conocen acerca de las materias que estimen de interés comunal, requeridas por no menos de cien ciudadanos de la comuna. Oficina de partes, que es una instancia donde se recogen las inquietudes de la ciudadanía mediante el ingreso de sugerencias y reclamos pertinentes. Cabildos comunales, que son instancias de participación ciudadana, consultivas, convocadas por la municipalidad con el objeto de requerir la opinión de la comunidad en temas de interés local. Encuestas o sondeos de opinión, que tienen por objeto explorar las percepciones, sentimientos y proposiciones evaluativas de la comunidad hacia la gestión municipal. Mesas territoriales, que constituyen una instancia de diálogo y vinculación permanente entre la municipalidad, la comunidad organizada y las organizaciones de interés público de la comuna. Tiene por fin generar planes de acción colaborativos entre comunidad-municipalidad. Presupuestos participativos, que son un mecanismo cuyo objetivo es que la comunidad emita opinión y decida acerca de obras de interés local a ejecutar con un monto del

presupuesto de inversión municipal, a través de una modalidad de participación ciudadana en la que pueden ser parte vecinos organizados y no organizados de la comuna. Los proyectos elegidos por los vecinos y vecinas son ejecutados por la municipalidad (Municipalidad de Pudahuel, 2011).

Los mecanismos de participación ciudadana local señalados complementan los estipulados en la ley N° 20.500, buscando abarcar la mayor cantidad de áreas posibles donde los ciudadanos puedan participar de forma efectiva.

En suma, se constata que la gestión pública local es la instancia ideal para fomentar la participación ciudadana, dadas las ventajas existentes como la proximidad o el sentido de pertenencia de los habitantes, pero para que la participación logre mejorar la gestión municipal, incrementar la eficiencia y eficacia de las decisiones locales, y fortalecer la calidad de la democracia, se requiere de un alto nivel de participación ciudadana local, expresado –por ejemplo– en el empleo de mecanismos de participación por parte de la mayoría de los habitantes de la comuna.

3. Diseño metodológico

3.1. Presentación del problema de investigación

En el último tiempo, la participación ciudadana ha sido ampliamente impulsada por los distintos gobiernos de turno en Chile. Este hecho puede verse reflejado con la publicación de la ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública el año 2011 y con distintas iniciativas para incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos.

No obstante, y como se menciona más adelante, se puede observar un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública a nivel nacional y local. Este último ámbito es de particular relevancia, ya que en el nivel municipal es donde existe mayor proximidad e identificación de la ciudadanía con la gestión pública, reflejando de mejor forma la situación planteada.

En este sentido, un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local generaría un deterioro de la calidad de la democracia, puesto que el manejo de la información y las decisiones públicas recaerían en un grupo minoritario de habitantes que concentraría para sí la influencia en la conducción de los asuntos públicos.

3.2. Justificación del problema de investigación

La problemática identificada anteriormente puede ser respaldada bajo las dimensiones empírica y teórica.

Considerando la dimensión empírica, existen algunos estudios realizados a nivel internacional y nacional que dan cuenta del estado de participación ciudadana en Chile. De esta forma, en el plano de la participación ciudadana en general, publicaciones de la revista *Americas Quarterly* establecen que en los últimos años Chile ha sido uno de los países con menor nivel de participación ciudadana en América Latina. De hecho, la publicación más reciente, de 2015, sitúa a Chile en los últimos lugares —en el área de participación ciudadana— del *ranking* que integra a 17 países latinoamericanos (2015). Por otra parte, enfatizando en la participación ciudadana local, un estudio de la ONG Ciudad Viva indicó que en el último tiempo existe un bajo nivel de participación ciudadana, lo que se refleja en el siguiente extracto: «*en términos generales, se puede señalar que existe un bajo desempeño en la variable participación ciudadana en la gestión municipal en todos los municipios del país*» (Ciudad Viva, 2012, pág. 44). Tal aseveración se acompaña de algunas cifras preocupantes, por ejemplo: de una muestra de 147 municipios, el 44 % no cuenta con la conformación del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), solo un 17 % lleva a cabo el mecanismo de presupuestos participativos, solo un 0,9 % aplica defensorías comunales, solo un 8,7 % emplea mesas territoriales, solo un 16,5 % desarrolla cabildos vecinales, el 36 % no ha modificado la ordenanza de participación ciudadana y solo un 2 % presenta un alto nivel de participación ciudadana en la gestión municipal, mientras que el 48 % presenta un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión municipal (Ciudad Viva, 2012). Las cifras demuestran el escaso empleo de mecanismos de participación ciudadana que repercuten directamente en el bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local observado. Además, se adicionan algunas consideraciones destacables: existe un bajo nivel de cumplimiento de las disposiciones que establece la ley N° 20.500..., ha existido un bajo nivel de información y capacitación sobre dicha ley, tanto a los funcionarios municipales como a la ciudadanía, y las autoridades municipales actuales no han desplegado una voluntad significativa de incluir nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública (Ciudad Viva, 2012). Todo lo anterior contribuye a una aproximación al problema de un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local y sus implicancias en la calidad de la democracia.

En cuanto a la dimensión teórica, existen diversos planteamientos de autores que, desde la perspectiva del efecto principal del problema identificado, vinculan a la participación ciudadana con la democracia, entendiendo que el alto nivel de la primera repercutirá en la alta calidad de la segunda.

Así, en primer lugar, es necesario entender el concepto de calidad democrática. En tal sentido, esta se encontraría integrada por cuatro elementos: legitimidad del sistema político, desarrollo de una comunidad cívica –interés por lo público, predisposición a participar, etcétera–, calidad de las políticas públicas y, cohesión social y sostenibilidad medioambiental (Blanco, 2010). Donde uno de los elementos que conformaría una democracia de calidad es la participación ciudadana, a través del incentivo y estimulación de la comunidad. De forma complementaria, Robert Dahl (2004) plantea que una democracia ideal debe integrar factores como: participación efectiva, igualdad de votos, electorado informado, control ciudadano del programa de acción, inclusión y respeto de derechos fundamentales. Se observa así, que la mayoría de los elementos dicen relación con la participación ciudadana, entendiéndola como factor crucial de la democracia.

En segundo lugar, existen diversas visiones de la democracia desde el enfoque ciudadano, es decir, *«qué tanto una democracia respeta, promueve y asegura los derechos del ciudadano en relación con sus gobernantes. Así, cuanto más una democracia posibilita que los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, puedan sancionarlos, vigilarlos, controlarlos y exigirles que tomen decisiones acordes a sus necesidades y demandas, dicha democracia será de mayor calidad, y viceversa»* (Rivas Leone, 2015, pág. 6). De esta manera, se avanza en la concepción de la participación, ya que ahora se concebiría como un derecho que permite un control social hacia los gobernantes –expresado principalmente en el ámbito local– en una democracia representativa.

En tercer lugar, una visión que realza el estrecho vínculo entre la democracia y la participación ciudadana, así como también la concepción de derecho de esta última, proviene de la Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, estableciéndose que *«la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad»* (CLAD, 2009, pág. 4).

Por último, existen autores que promueven la participación ciudadana a partir de sus efectos positivos. Así, según Ruz (2008), la participación estimula el compromiso de los miembros de la comunidad, fomenta el desarrollo de una cultura de tolerancia y, especialmente, potencia la consolidación de la democracia, puesto que se limita y controla el poder del Estado. Este último punto es fundamental, debido a que un alto nivel de participación ciudadana local supondría un fortalecimiento de la democracia, donde los ciudadanos serían colaboradores del Estado; interesándose por los asuntos públicos, estableciendo problemáticas sociales y coproduciendo políticas, programas y proyectos públicos.

Por tanto, considerando que la participación ciudadana es un pilar fundamental de la democracia, concebida como un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas, y que además produce un efecto positivo que robustece la calidad democrática, se puede concluir que un reducido nivel de participación ciudadana local provocaría una democracia débil, donde no existiría colaboración efectiva ni toma de decisiones por parte de la mayoría. Bajo esta aseveración, fomentar e incentivar la participación ciudadana en la gestión pública local representaría *«una posibilidad para avanzar hacia la calidad democrática con ciudadanos más informados, implicados en las decisiones colectivas y exigentes que no dejen en manos de un grupo reducido toda capacidad de decisión sin estar vigilantes sobre el proceso y el resultado de las mismas»* (Colino Cámara, 2002, pág. 11).

3.3. Preguntas de investigación

Considerando el problema planteado anteriormente, centrado en el nivel de participación ciudadana local, la pregunta que guía la investigación es: ¿Cuál es el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel?

Además, se plantean preguntas secundarias que complementan y dan sustento a la pregunta principal. Estas son:

- ¿Qué mecanismos se utilizan para participar y cómo se difunden en la comuna?
- ¿Cuál es el nivel de participación ciudadana en Pudahuel?
- ¿Cuáles son los efectos e impactos de no tener un alto nivel de participación ciudadana local

3.4. Objetivos de la investigación

El objetivo general planteado para la investigación es: analizar el estado actual y las características principales de la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel.

A su vez, los objetivos específicos a desarrollar son:

- Reconocer la utilización de los mecanismos indicados en la ley N° 20.500 y de la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel por parte de los habitantes de la comuna.
- Determinar el nivel de participación ciudadana que existe en Pudahuel.
- Explorar los posibles efectos e impactos de no contar con un alto nivel de participación ciudadana local.

3.5. Tipo de investigación

El presente análisis corresponde a una investigación explicativa, cuyo fin es tratar de encontrar la explicación de un fenómeno, buscando establecer relaciones de causa-efecto entre variables. En concreto, se busca establecer la naturaleza de la relación entre uno o más efectos o variables dependientes y una o más causas o variables independientes (Cazau, 2006).

De forma particular, esta investigación explicativa se traduce en un estudio de caso. Según Yeager (2008), este tipo de investigación consiste en un método que permite analizar problemas complejos, promoviendo la comprensión de detalles y la construcción de teorías. A su vez, el estudio de caso trata de examinar un fenómeno contemporáneo en su contexto real y los límites del fenómeno y de su contexto que no son evidentes (Martínez Carazo, 2006).

3.6. Enfoque de investigación

El enfoque de la investigación corresponde a una metodología cualitativa, entendida como un conjunto de elementos que no son cuantificables (Gabrielian, V.; Yang, K.; & Spice, S., 2008) y que *«consiste en la construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador»* (Martínez Carazo, 2006, pág. 169).

En el marco de la metodología cualitativa, se utiliza el método de la grounded theory o teoría fundamentada en datos, que consiste en el desarrollo de teorías específicas que emergen desde los datos del contexto, buscando obtener conclusiones y generar información que concuerde con el uso que se le dará para el análisis (Strauss, A; & Glaser, B., 1967).

3.7. Técnicas de recolección de datos

Para la recolección de datos se recurre a distintos tipos de fuente. A saber:

- Fuente primaria
- Entrevistas a actores clave

Aplicación de entrevistas presenciales y semiestructuradas. Se ha seleccionado esta modalidad debido a que, en este tipo de entrevistas, el entrevistador cuenta con una pauta con los temas a tratar, no obstante, el entrevistador puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular las preguntas. En el ámbito de un tema determinado, el entrevistador puede explicar ciertos significados, pedir aclaraciones o profundizaciones al entrevistado y establecer un estilo propio y personal de conversación (Corbetta, 2007). Por tanto, se constituye en una técnica minuciosa, flexible y dinámica.

La cantidad de entrevistas son seis, de las cuales tres son a dirigentes vecinales de la comuna de Pudahuel y tres son a funcionarios o autoridades municipales vinculadas al ámbito de la participación ciudadana –ver anexo N° 1–. La selección de los actores se sustenta en la lógica de contemplar una visión holística del fenómeno, donde si bien se enfatiza en la perspectiva ciudadana –dirigentes vecinales–, también se considera la perspectiva municipal, reflejada en los funcionarios y autoridades de la municipalidad, con lo que se contribuye a la obtención de información integral.

En cuanto a las características del instrumento, este se compone de 12 preguntas que en su mayoría son transversales para todos los actores, no obstante, algunas se diferencian según se orienten a dirigentes vecinales o a funcionarios y autoridades municipales –ver anexos N° 2 y N° 3–.

Por otra parte, la sistematización de la información se basa en la transcripción de las entrevistas, previamente grabadas, siguiendo el método de la grounded theory, señalado anteriormente.

- Fuente secundaria
- Revisión bibliográfica

Realización de un análisis bibliográfico sobre participación ciudadana a nivel nacional y local, integrando a autores clásicos y contemporáneos, tanto nacionales como internacionales. Algunos ejemplos son: libros, revistas especializadas, papers, tesis, entre otros.

- Revisión documental

Realización de un análisis de documentos normativos e institucionales del ámbito nacional relacionados con la participación ciudadana. Así como también, revisión de estudios y sitios web con información sobre la temática. Algunos ejemplos son: leyes, ordenanzas, reglamentos, publicaciones, entre otros.

4. Análisis y resultados de la investigación

4.1. Aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación ciudadana local

En sintonía con la normativa sobre participación ciudadana, los mecanismos de participación constituyen un factor determinante, puesto que son los medios a través de los cuales la comunidad puede involucrarse e influir en la gestión pública local. Motivo por el cual, es primordial evidenciar la aplicación de los mecanismos por parte de la municipalidad, el conocimiento de estos por parte de la ciudadanía y también su uso en la comuna de Pudahuel.

Desde la perspectiva municipal, se observa el cumplimiento de la normativa –ley N° 20.500 y Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel–, donde los mecanismos que se han implementado mayormente en el último tiempo son: el COSOC, las audiencias públicas, la oficina de partes, las mesas territoriales, los presupuestos participativos y el acceso a la información pública. A partir de esta dimensión, se destaca la labor del municipio en lo que respecta a la aplicación de la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana local estipulados en la normativa, especialmente en la ordenanza de participación ciudadana. Algunos antecedentes particulares de los últimos años son: las mesas territoriales se realizan una vez al mes, los presupuestos participativos son de carácter anual, las audiencias públicas realizadas han sido dos –en 2016– y el COSOC sesiona periódicamente.

En cuanto al conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana por parte de los habitantes de la comuna de Pudahuel, se constata que los mecanismos mayormente conocidos son: las mesas territoriales, los presupuestos participativos y la oficina de partes. Esta es una cantidad relativamente menor si se considera que son ocho los mecanismos de participación establecidos en la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel, lo que es una realidad desalentadora si ahora se busca analizar la utilización efectiva de los mecanismos en la comuna. Además, si se toma en cuenta el nivel general de conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, un estudio de SUR Profesionales Consultores (2009), señala que en los últimos años ha existido un bajo grado de reconocimiento de los mecanismos de participación dispuestos por la municipalidad, donde solo un 17 % de las personas conoce los mecanismos disponibles.

Por último, es necesario destacar que no solo basta con que el municipio ponga a disposición de la ciudadanía distintos mecanismos de participación y que las personas los conozcan, sino que es esencial que dichos mecanismos sean

utilizados por los habitantes de la comuna. Así, en el caso de Pudahuel, los mecanismos más utilizados son: las mesas territoriales y los presupuestos participativos. Donde, en el último tiempo, el primero ha contado con la participación de la mayoría de los dirigentes vecinales de cada uno de los ocho territorios de Pudahuel en las sesiones mensuales, mientras que el segundo –en su última versión– contó con la participación de alrededor de 7.000 personas. Ahora bien, según el mismo estudio citado en el párrafo anterior, si se considera el nivel general de utilización de los mecanismos de participación ciudadana que la municipalidad pone a disposición en los últimos años, el promedio de las personas que los utilizan es de un 4,3 %, lo que es una cifra bastante menor para la comuna (Sur Profesionales Consultores, 2009).

Todos los planteamientos anteriores sobre la aplicación, conocimiento y utilización de los distintos mecanismos de participación ciudadana pueden respaldarse y resumirse en la siguiente tabla, que contiene las percepciones de los dirigentes vecinales, funcionarios y autoridades municipales que fueron entrevistados. En ella se establecen los mecanismos principales que cada actor clave consideró que estaban presentes en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel y luego se identifican las coincidencias de opinión, según las áreas de aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos.

Tabla N° 2: principales mecanismos de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel

Principales mecanismos	Actor clave
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil 	Dirigente vecinal, Manuel Villa
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Audiencias públicas · Acceso a la información pública 	Funcionaria municipal, Cecilia Cesare
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Oficina de partes 	Dirigenta vecinal, Mónica Fuentealba
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil 	Concejel, Víctor Saavedra
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Oficina de partes 	Dirigente vecinal, Jorge Neira
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil · Audiencias públicas 	Concejala, Tamara Homel

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Al observar la tabla anterior, puede corroborarse que, en cuanto a la aplicación o implementación de los mecanismos de participación ciudadana, los funcionarios y autoridades municipales señalan que los principales son las mesas territoriales, los presupuestos participativos, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, las audiencias públicas, el acceso a la información pública y la oficina de partes. Esto también es respaldado por los dirigentes vecinales. Por otra parte, en el ámbito del conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, si se enfatiza en la opinión de los dirigentes vecinales, los más conocidos —como se dijo anteriormente— serían las mesas territoriales, los presupuestos participativos y la oficina de partes, que podría explicarse porque los primeros son periódicos y de amplia convocatoria, los segundos son muy difundidos y el tercero es de fácil acceso para la gente. En síntesis, corresponderían a los más habituales y cercanos para la comunidad. Finalmente, en lo relativo a la utilización efectiva de los mecanismos de participación ciudadana, de todos los indicados, los más utilizados —también como se señaló anteriormente— son las mesas territoriales y los presupuestos participativos, esto según la perspectiva de todos los actores clave, y que puede asociarse —aparte de lo recién mencionado— a que son los mecanismos que impactan de forma más directa en el desarrollo comunitario de los habitantes de la comuna de Pudahuel.

Cabe agregar que, con respecto a la experiencia al utilizar los mecanismos de participación ciudadana local, los dirigentes vecinales manifiestan que han sido positivas, pero presentan algunos problemas. Por un lado, las mesas territoriales se realizan constantemente, hay un clima de respeto y se tratan temas importantes. Por otro lado, los presupuestos participativos cuentan con una realización anual, la organización y las bases son claras, y se postula una gran cantidad de proyectos. Los problemas radican en que los efectos o resultados de las mesas territoriales no se están percibiendo, hecho que se aprecia en la siguiente visión de un dirigente vecinal: *«Si bien se tratan todos los temas importantes, estos después no se toman en cuenta por la municipalidad, no veo respuestas ni avances, entonces para mí es una pérdida de tiempo. Por ejemplo, hace mucho tiempo estamos pidiendo un consultorio rural acá, pero hasta el momento lo único que hay es una posta rural, no se ha hecho nada con eso»*. Mientras que, en el caso de los presupuestos participativos, el problema principal es que los recursos que se ponen a disposición son escasos para la gran cantidad de organizaciones sociales y propuestas de proyectos de la comuna.

Así, si bien en la comuna de Pudahuel se encuentra disponibles la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa; se conocen principalmente tres de estos y se utilizan de forma efectiva solo dos por parte de los habitantes de Pudahuel. Por tanto, de esta última afirmación

se desprende uno de los problemas centrales que podría influir negativamente en el estado de la participación ciudadana en la gestión pública local: la baja utilización de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía.

4.2. Nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel

Un punto crucial de esta investigación es lograr determinar el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel, siendo esto un objetivo específico. Para determinarlo, es necesario considerar todos los elementos abordados hasta el momento y también la opinión de los actores clave en este ámbito. Así, en la siguiente tabla se presenta la percepción sobre el nivel de participación ciudadana tanto de los dirigentes vecinales como de los funcionarios y autoridades municipales.

Tabla N° 3: nivel de participación ciudadana en Pudahuel

Percepción	Actor clave
«Entonces, si ponderamos estas dos dimensiones, por un lado un modelo que no promueve la participación y por otro, una cultura participativa de los adultos mayores, el nivel de participación ciudadana en la comuna sería medio».	Concejala, Tamara Homel
«Si consideramos a toda la comuna, puede ser medio. Yo creo que si la gente viera que mejora la salud, educación y transporte en la comuna, la participación podría ser alta».	Dirigente vecinal, Jorge Neira
«Yo pienso que existe un nivel medio de participación ciudadana, porque si bien existen mecanismos para que los vecinos participen, estos no se ocupan de forma efectiva. Lo que veo es que principalmente la gente participa esporádicamente, cuando les aqueja un problema particular, pero no hay una participación permanente».	Funcionaria municipal, Cecilia Cesare
«En la comuna la participación es baja. Aparte de los mecanismos que hemos hablado, también puede verse en algo tan simple como un carnaval cultural que se hizo hace poco en Pudahuel Sur, donde solo participaron 300 personas de las miles que la municipalidad había estimado».	Dirigente vecinal, Manuel Villa
«El nivel de participación ciudadana es medio-alto diría yo, hay participación en la comuna, pero podría ser mucho mayor. Por ejemplo, cuesta que las personas participen en las juntas de vecinos, ya que participan más en organizaciones que tengan que ver con sus propias áreas de interés, como clubes deportivos o grupos de mujeres».	Concejal, Víctor Saavedra
«Yo creo que la participación está en un término medio. Las personas participan más cuando saben que van a obtener algún beneficio, pero no hay una participación constante».	Dirigenta vecinal, Mónica Fuentealba

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

De lo anterior, se logra evidenciar que la mayoría de los actores clave de la comuna de Pudahuel considera que el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local se encuentra en un nivel medio, donde un punto en común es que gran parte de las personas participa esporádicamente, cuando se trata

de asuntos que solo les afectan de forma directa. En este sentido, se observa que los mecanismos de participación ciudadana serían utilizados por un pequeño grupo de personas, lo que afecta directamente al nivel de participación ciudadana de toda la comuna.

Considerando estos antecedentes y recurriendo a elementos del marco teórico, la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel puede analizarse desde los distintos modelos de niveles de participación ciudadana.

En primer lugar, desde el modelo de la *Escalera de la participación ciudadana* propuesto por Arnstein (1969), la participación ciudadana en Pudahuel se ubicaría en el peldaño conocido como *apaciguamiento*, ya que los mecanismos más utilizados en la comuna —mesas barriales y presupuestos participativos—, sumado a las percepciones de los actores clave al respecto, dan cuenta de la aceptación de algunas propuestas de la ciudadanía, pero sin ser partícipes reales de la toma de decisiones municipales. Así, en este caso, el nivel corresponde al de *participación simbólica*.

En segundo lugar, considerando el modelo del *Continuum de la participación ciudadana de Brager y Specht* (1973), la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel se encontraría en el nivel bajo, dado que la característica principal se centra en la contemplación de la consulta ciudadana, el asesoramiento y la planificación conjunta con la ciudadanía, lo que se condice con la realidad de las dinámicas de participación en Pudahuel.

En tercer lugar, desde el modelo *Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg* (1996), la participación ciudadana en Pudahuel correspondería al nivel de consulta, puesto que la mayoría de los mecanismos de participación en la comuna son de este tipo y, según se puede extraer de la opinión de los actores clave, la utilización de los mecanismos no siempre tiene los resultados esperados por las personas, que incluso han sido acordados en instancias como las mesas territoriales. Por tanto, en este contexto, el municipio intentaría promover un plan, buscando aceptación y legitimación, no considerando —efectivamente— las demandas reales de la ciudadanía, sino más bien, utilizando la consulta como medio para llevar a cabo sus iniciativas.

Por último, tomando en cuenta el modelo del *Espectro de participación pública* creado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000), la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel estaría —al igual que en el modelo anterior— en el nivel de *consulta*, debido a que, según todo lo expuesto, las decisiones municipales serían tomadas en un porcentaje mayoritario por el propio municipio.

En síntesis, a partir de los modelos de niveles de participación ciudadana señalados, puede determinarse que en el caso de la comuna de Pudahuel el nivel de participación es bajo, simbólico y consultivo. Lo que se sustenta, principalmente, en la escasa utilización de los mecanismos de participación disponibles y la poca evidencia de resultados o soluciones concretas de las demandas ciudadanas establecidas en las instancias de participación.

De esta manera, se establece que el nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel es medio-bajo, caracterizado por la participación de una reducida cantidad de personas, por la existencia mayoritaria de mecanismos de participación local de tipo consultivos y por la toma de decisiones municipales más bien *unidireccionales*.

4.3. Efectos e impactos de no contar con un alto nivel de participación ciudadana local

Dado el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel y, especialmente, el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local, cabe explorar los posibles efectos e impactos, tanto para la comunidad como para el municipio, de que la comuna no presente un alto nivel de participación. Para tales fines, en primer lugar, se presenta una tabla con las perspectivas destacables –sobre la materia– de dirigentes vecinales, así como de funcionarios y autoridades municipales.

Tabla N° 4: posibles efectos o impactos de no tener un alto nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.

Percepción	Actor clave
«Yo creo que ocasiona que se apoye menos la gestión del municipio, que no sepamos cuáles son las inquietudes de la comunidad y que no sepamos las nuevas necesidades que van surgiendo ni los nuevos servicios que habría que generar».	Concejala, Víctor Saavedra
«Si hay un bajo nivel de participación ciudadana, o sea que las personas no participan, la información importante sobre la comuna y el barrio no les va a llegar. Por ejemplo, si se hacen proyectos para que la gente postule, pero ellos no se interesan, no asisten a las reuniones y no pagan las cuotas, se van a perder esas oportunidades. Pero la consecuencia más grave es que si la gente no participa, las autoridades van a decidir qué hacer, pasando por encima de la gente e imponiendo cosas».	Dirigente vecinal, Jorge Neira
«Yo creo que tendríamos una comuna bastante "solitaria", alejada de muchas cosas. Todo lo que existe hoy en la comuna, es gracias a la participación ciudadana. Si hay más consultorios es porque los vecinos exigieron esto a las autoridades, si hay más plazas y parques es porque los vecinos reclamaron más áreas verdes. Por tanto, sería una comuna completamente "empobrecida" socialmente».	Concejala, Tamara Homel
«Yo pienso que un bajo nivel de participación ciudadana en la comuna puede generar lo que te comenté anteriormente, que la municipalidad no sepa qué hacer y que se malgasten los recursos, que considerando que son escasos, sería un gran perjuicio para el municipio y la comuna».	Dirigente vecinal, Manuel Villa

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

De la tabla anterior, puede observarse que entre los efectos o impactos principales se encuentran la desinformación ciudadana, la toma de decisiones unilaterales por parte del municipio, la escasez de proyectos municipales y el desperdicio de recursos públicos —administrados por la municipalidad—.

Ahora bien, si se consideran los efectos como las implicancias o resultados directos de no tener una alta participación ciudadana en la comuna —corto plazo— y los impactos como las consecuencias de los efectos —largo plazo—, pueden evidenciarse diversos efectos e impactos a partir de las percepciones de los actores clave y de los antecedentes abordados durante toda la investigación.

Así, como efectos pueden considerarse: una desinformación en dos dimensiones, por parte del municipio al no tener antecedentes suficientes sobre las necesidades y demandas de la ciudadanía, y por parte de esta última al no contar con la información de los programas, proyectos y diversas iniciativas de la municipalidad; pérdida de algunos beneficios u oportunidades que el municipio pone a disposición de la comunidad, producto de la desinformación ciudadana; disminución o eliminación de algunos de los mecanismos de participación ciudadana local, al no ser utilizados; toma de decisiones importantes para la comuna realizadas por un pequeño grupo de personas, es decir, los que participan; un debilitamiento de las organizaciones comunitarias, por tener menos incidencia en la gestión pública local; y una inversión deficiente del presupuesto municipal, ante el desconocimiento de las prioridades de la ciudadanía.

Por otra parte, como impactos pueden estimarse: una disminución de la legitimidad, dado el alto poder y discrecionalidad del municipio, que no cuenta con una contraparte ciudadana —mayoritaria— que sea vigilante, colaboradora y cocreadora; un estancamiento del desarrollo de la comuna, generado por la escasez de propuestas ciudadanas y de iniciativas municipales; y —vinculado con el problema central de investigación— un deterioro de la calidad de la democracia comunal, como consecuencia de la conducción de los asuntos públicos llevada a cabo por una minoría local.

En definitiva, que la comuna de Pudahuel no cuente con un alto nivel de participación ciudadana en la gestión pública local representa —claramente— una situación de riesgo, pero a la vez, plantea un desafío para generar las condiciones necesarias con las que se logre superar el estado actual de participación ciudadana y se continúe con el progreso general que ha tenido la comuna en los últimos años.

5. Conclusiones

La participación ciudadana se ha vuelto un factor determinante para las administraciones públicas de los países, donde el éxito de las diversas políticas públicas depende —en cierta medida— de la inclusión de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Específicamente, se vuelve crucial que la participación ciudadana comience fomentándose a nivel local, puesto que es en esta área donde se da una relación más directa entre la comunidad y el Estado, existe mayor control social y hay mayor evidencia de los impactos de la gestión pública. Sin embargo, lo que se ha observado en el último tiempo, es que no se cuenta con un alto nivel de participación ciudadana en la gestión pública local del país, quedando en evidencia con la presente investigación sobre la comuna de Pudahuel.

En particular, si se considera el problema de investigación —vinculado al bajo nivel generalizado de la participación ciudadana en la gestión pública local—, una reflexión importante es que el caso de la comuna de Pudahuel se enmarca dentro de la situación planteada, con la singularidad de que la comuna se encuentra en el límite entre un nivel medio y bajo de participación, es decir, está en un punto de transición desde su histórico nivel bajo hacia un nivel medio que, de consolidarse, le permitirá potenciar la calidad de la democracia local y el desarrollo comunitario en sus múltiples ámbitos.

Al comienzo de la investigación se planteó una pregunta principal para lograr comprender el problema existente. Ahora, en la fase final, es necesario volver a ella para comprobar si se le dio respuesta. La pregunta corresponde a ¿cuál es el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel? Así, se plantea que, en la actualidad la comuna de Pudahuel se caracteriza por contar con un municipio que posee un claro enfoque de participación ciudadana, quedando de manifiesto en la alta importancia y respeto que se le otorga a la ley N° 20.500 y a la ordenanza de participación ciudadana. Asimismo, la municipalidad tiene a disposición de la comunidad la mayoría de los mecanismos de participación estipulados en la última normativa señalada. No obstante, de estos mecanismos solo son conocidos tres por parte de la mayoría de los habitantes de la comuna y se utilizan efectivamente dos, que son las mesas territoriales y los presupuestos participativos. Otras características de la gestión del municipio son la difusión de los mecanismos de participación a través de las distintas plataformas de internet y la integración de las organizaciones sociales en las diversas instancias de participación. Con todo, el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel es medio-bajo, donde la reducida cantidad de personas que participa corresponde principalmente a los miembros de organizaciones comunitarias, los adultos mayores y las mujeres.

Dejando a los jóvenes como el segmento menos participativo que, junto al resto de las personas de los otros segmentos que no están participando, representan a gran parte de la población. Finalmente, recopilando todos los elementos mencionados, la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel presenta diversas fortalezas y debilidades. Las fortalezas principales corresponden a: la preocupación y el énfasis en la participación ciudadana por parte de la municipalidad, la aplicación o implementación de la mayoría de los mecanismos de participación establecidos en las normativas y la alta participación de adultos mayores y de las mujeres en la gestión pública local. Mientras que las debilidades se concentran en: el alto desconocimiento de los mecanismos de participación y baja utilización de los mismos por parte de la comunidad, la baja participación de jóvenes en la gestión pública local y el nivel medio-bajo de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.

De esta forma, se logra dar respuesta a la pregunta planteada, con lo que se contribuye a comprender el problema de la baja participación ciudadana y la situación real de la comuna de Pudahuel en tal ámbito.

Además de la pregunta de investigación, también se fijó un objetivo general. Cabe recordar que este objetivo guarda relación con el análisis del estado actual y de las características principales de la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel. En la indagación de los resultados obtenidos, quedó de manifiesto su cumplimiento, lo que permitió dar respuesta a las preguntas de investigación establecidas que, a su vez, estaban directamente relacionadas con los objetivos específicos. Por tanto, se destaca la consecución de todos los objetivos de la presente investigación.

Algunas reflexiones generales que surgen de los distintos ítem estudiados son: en el caso de la definición sobre participación ciudadana, sobresale el elemento referido a que la solución de los problemas públicos se lleva a cabo en conjunto con la ciudadanía, situación que desde la realidad es muy cuestionable, ya que –salvo en el caso de los presupuestos participativos– no se evidenciaron datos convincentes de que la participación de la comunidad en la gestión pública local se traduzca de forma efectiva en decisiones y resultados enmarcados en la lógica de colaboración municipio-ciudadanía, con lo que no se puede precisar si las necesidades y demandas de los habitantes de la comuna están siendo consideradas en la gestión municipal. Otro punto destacable, es el bajo nivel de conocimiento ciudadano de los mecanismos de participación ciudadana local –ya planteado anteriormente– y es tan determinante porque esta es una de las causas directas de que su utilización sea bajísima, lo que genera un círculo vicioso que conduce a que no exista una participación ciudadana de gran magnitud en Pudahuel; siendo imperativo concentrar los esfuerzos en dar a conocer estos mecanismos a la comunidad e incentivar su uso constante.

Siguiendo en este punto, se observa que el conocimiento y la utilización de los mecanismos de participación ciudadana local son variables esenciales al momento de evaluar el nivel de participación de la comuna, por tanto, si no existe un progreso en dichas variables, no habrá cambios en el estado actual de la participación ciudadana de Pudahuel.

Considerando todos los aspectos abordados en la investigación, en especial las características del estado actual de la participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel, es fundamental poder sugerir propuestas para la municipalidad, orientadas al avance de la comuna hacia un alto nivel de participación en el mediano o largo plazo.

En primer lugar, se sugiere la creación de un departamento o unidad de participación ciudadana que dependa de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), tal como lo tienen otras municipalidades del país. El rol principal de este departamento o unidad debiese estar enfocado en la interrelación del municipio con las organizaciones comunitarias y vecinos de la comuna. Asimismo, en asegurar el cumplimiento de la ordenanza de participación ciudadana, impulsar la aplicación de los diversos mecanismos de participación y mantener un trabajo coordinado con el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), el concejo municipal y las demás entidades vinculadas a la participación ciudadana. En definitiva, se requiere de una nueva institucionalidad, que pueda liderar y coordinar todas las iniciativas municipales en materia de participación ciudadana.

En segundo lugar, se recomienda el diseño e implementación de una campaña de difusión en dos sentidos. En el primero, enfocada en dar a conocer a la comunidad los distintos mecanismos de participación local disponibles, donde se conozcan las características de cada uno, la periodicidad, los requisitos para participar, etcétera. En el segundo sentido, orientada a incentivar la participación ciudadana en la comuna, principalmente de los jóvenes —que es el segmento menos participativo—, exponiendo los beneficios que la participación ciudadana provee a la comunidad en su conjunto. Si bien, es recomendable utilizar internet y las múltiples redes sociales para llegar a la mayoría de los habitantes, también debiesen existir medios físicos, presentes en los diversos barrios, para llegar a las personas que no tienen acceso a internet; además de la colaboración constante en este proceso de las organizaciones sociales, los adultos mayores y las mujeres de la comuna, ya que al ser los segmentos más participativos, pueden tener una gran capacidad de cobertura y convocatoria.

Por último, se propone potenciar la transparencia activa y pasiva del municipio, así como las cuentas públicas participativas, ya que es esencial que la ciudadanía pueda mantenerse informada de la gestión municipal con el fin de que se conozcan los avances —en las diversas áreas— de la comuna y se compruebe

si su participación, por medio de los mecanismos existentes, fue considerada para la toma de decisiones municipales; tendiéndose a una alineación de los intereses de la comunidad y de la municipalidad.

Así, las tres propuestas planteadas apuntan a poder superar las debilidades que presenta la Municipalidad de Pudahuel en el ámbito de la participación ciudadana, fortaleciendo la administración municipal y el involucramiento de los habitantes de la comuna en la gestión pública local.

La temática de la participación ciudadana en la gestión pública local es un área que aún no ha sido ampliamente estudiada en el país, siendo esta investigación una contribución al respecto, a fin de incentivar futuros estudios que logren evidenciar el estado real de la participación ciudadana en las diversas comunas y promover su constante progreso.

Para finalizar, cabe destacar algunas preguntas que quedan luego de la realización del presente estudio de caso, que tratan sobre aspectos que no se abordaron en la investigación o que guardan relación con el devenir de la gestión de la Municipalidad de Pudahuel. En tal sentido, si se considera que el municipio posee un enfoque de participación ciudadana y busca promoverla, ¿por qué no ha existido la preocupación por realizar estudios que evalúen el nivel de participación ciudadana en la comuna? En cuanto a la influencia de la ciudadanía en la gestión pública local, ¿cuál es la incidencia real de la perspectiva ciudadana en la toma de decisiones municipales? En relación al perfil de las personas que más participan en la comuna, ¿qué otras características poseen las personas participativas, considerando otras variables como el nivel educacional o el socioeconómico? Por parte de las personas menos participativas de la comuna, ¿qué otras razones y motivos existen para que las personas no estén participando? En el ámbito del estado de la participación ciudadana en la gestión pública local propiamente tal, ¿qué otros factores pueden determinar el estado actual de participación ciudadana local en la comuna de Pudahuel? Y, si se toma en cuenta la labor que le corresponderá a la Municipalidad de Pudahuel en el área de la participación ciudadana, ¿existirá la voluntad política y administrativa para implementar las estrategias necesarias que contribuyan a mejorar el nivel de participación ciudadana de la comuna?

Referencias

- **Americas Quarterly. (2015).** *Índice de inclusión social 2015*. Recuperado el 17 de julio de 2016, de Americas Quarterly.org: http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/social_inclusion_index_2015-spanish.pdf
- **Arnstein, S. (1969).** A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* vol. 35, no. 4, 216-224.
- **Asociación Internacional para la Participación Pública. (2000).** *Espectro de participación pública*. Obtenido de <http://www.iap2.org/associations/4748/files/espectro.pdf>
- **Blanco, I. (2010).** *Calidad democrática y participación pública. La participación ¿empeora o mejora la calidad democrática?* Obtenido de http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/1039_Jornada_Participacion_Pamplona_2.pdf
- **Borja Sebastià, J. (2009).** Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*.
- **Cazau, P. (2006).** *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. Obtenido de <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS.pdf>
- **Ciudad Viva. (2012).** *Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile*. Recuperado el 17 de julio de 2016, de http://ciperchile.cl/pdfs/participacion_ciudadana/Monitoreo_Ley_20500.pdf
- **CLAD. (2009).** Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. *XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Lisboa.
- **Colino Cámara, C. (2002).** *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad*. Lisboa: CLAD.
- **Constantino Toto, M. (2000).** Participación ciudadana. En Baca Olamendi et al., *Léxico de la política*. México: FLACSO Fondo de Cultura Económica.
- **Corbetta, P. (2007).** *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Mc Graw.

- **Cunill Grau, N. (1991).** *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos.* Caracas: CLAD.
- **Dahl, R. (2004).** *La Democracia.* Obtenido de Encyclopaedia Britannica.
- **Fernández Gatica, I. (2006).** *Participación ciudadana en el nivel local: desafíos para la construcción de una ciudadanía activa.* Obtenido de Expansiva: http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/21082006094238.pdf
- **Gabrielian, V.; Yang, K.; & Spice, S. (2008).** *Qualitative Research Methods.* En G. y. Miller, *Handbook of Research Methods in Public Administration* (págs. 141-168). Boca Ratón: CRC Press.
- **García Bátiz, M. (2006).** *Planeación participativa: la experiencia de la política ambiental en México.* México: Universidad de Guadalajara.
- **Guillén Gaytán, A.; Sáenz López, K.; Badii Zabeh, M.; & Castillo, J. (2009).** Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience.*
- **Lahera Parada, E. (2002).** *Introducción a las políticas públicas.* Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- **Martínez Carazo, P. (2006).** El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión N° 20.*
- **Municipalidad de Pudahuel. (2011).** *Ordenanza de Participación Ciudadana.*
- **Rivas Leone, J. (2015).** *Calidad de la democracia y desarrollo democrático.* Barcelona: ICPS.
- **Ruz Olivares, L. (2008).** *Democracia y participación.* Concepción: Universidad de Concepción.
- **Shand, D.; & Arnberg, M. (1996).** *Background paper in responsive government: service quality initiatives.* OCDE.
- **Strauss, A.; & Glaser, B. (1967).** *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research.* New Brunswick, Estados Unidos: Aldine.
- **Sur Profesionales Consultores. (2009).** *Estado actual y requerimientos de participación ciudadana en la gestión municipal.* Obtenido de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-76908_recurso_1.pdf
- **Yeager, S. (2008).** *Classic Methods in Public Administration Research.* Estados Unidos: CRC Press.

Normativa

- **Ley N° 20.500**, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 11 de febrero de 2011.

Anexos

Anexo N° 1: entrevistas

- 1) Cecilia Cesare.
Coordinadora del Programa Territorio, Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Municipalidad de Pudahuel – 8 años en el cargo.
- 2) Mónica Fuentealba.
Presidenta del comité habitacional «La Esperanza», comuna de Pudahuel (sector sur) – 3 años en el cargo.
- 3) Tamara Homel.
Concejala del Partido Comunista de Chile, Municipalidad de Pudahuel – 8 años en el cargo.
- 4) Jorge Neira.
Presidente de la junta de vecinos «Peralito» unidad vecinal N° 34-D, comuna de Pudahuel (sector rural) – 10 años en el cargo.
- 5) Víctor Saavedra.
Concejal del Partido Socialista de Chile, Municipalidad de Pudahuel – 12 años en el cargo.
- 6) Manuel Villa.
Director de distrito de guías y scouts «Quilamapu» – Miembro Consejo Comunal de Seguridad Pública, comuna de Pudahuel (sector norte) – 6 años en el cargo.

Anexo N° 2: pauta de entrevista dirigentes vecinales

- 1) ¿Cuál es el rol que usted desempeña en el barrio?

- 2) ¿Qué entiende por participación ciudadana?
- 3) ¿Conoce alguna normativa sobre participación ciudadana como leyes u ordenanzas?
- 4) ¿Conoce mecanismos o formas en que el municipio genere instancias de participación ciudadana?
- 5) ¿Ha participado en alguna de esas instancias? Si es así, ¿Cómo fue la experiencia?
- 6) ¿Cómo se enteró de los mecanismos de participación?
- 7) ¿Cree usted que su participación como dirigente es tomada en cuenta, es respetada o es vinculante para la municipalidad?
- 8) ¿Cree que la participación ciudadana es beneficiosa para la gestión del municipio? Si es así, ¿De qué forma?
- 9) ¿Cómo cree que es el nivel de participación ciudadana en la comuna?
- 10) ¿Qué tipo de personas es el que usted cree que participa? (edad, sexo, miembro organización social, etc.)
- 11) ¿Cuáles cree que serían las razones por las que las personas no participan?
- 12) ¿Qué podría ocasionar un bajo nivel de participación ciudadana local?

Anexo N° 3: Pauta de entrevista funcionarios o autoridades municipales

- 1) ¿Cuál es el rol que usted desempeña en la municipalidad en relación a la participación ciudadana?
- 2) ¿Qué entiende la municipalidad por participación ciudadana?
- 3) ¿Cuál es la importancia que la ley N° 20.500 tiene para su municipalidad?
- 4) ¿Qué mecanismos de participación ciudadana implementa el municipio en la comuna?
- 5) ¿Cómo se difunden los mecanismos de participación?
- 6) ¿Usted cree que las personas han utilizado los mecanismos de participación en el último tiempo?

- 7) ¿Cuál es el rol de las juntas de vecinos y demás organizaciones sociales en la comuna y cuánto inciden en las decisiones municipales?
- 8) ¿Cree que la participación ciudadana es beneficiosa para la gestión del municipio? Si es así, ¿De qué forma?
- 9) ¿Cómo cree que es el nivel de participación ciudadana en la gestión pública de la municipalidad?
- 10) ¿Qué tipo de personas es el que usted cree que participa? (edad, sexo, miembro organización social, etc.)
- 11) ¿Cuáles cree que serían las razones por las que las personas no participan?
- 12) ¿Qué podría ocasionar un bajo nivel de participación ciudadana local?

BREVES NOTAS JURISPRUDENCIALES SOBRE CONTRATACIÓN DE PERSONAL MUNICIPAL VÍA CÓDIGO DEL TRABAJO

BRIEF JURISPRUDENTIAL NOTES ON RECRUITMENT OF MUNICIPAL PERSONNEL THROUGH THE LABOR CODE

José Ignacio González González*

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo contribuir en la propuesta de lineamientos de acción tendientes a materializar contrataciones municipales vía Código del Trabajo, a objeto de evitar el riesgo que implica la eventual interposición de demandas de servidores a honorarios, bajo la pretensión de obtener la declaración judicial como laboral de sus vínculos, así como la dictación de sentencias que condenen a las entidades edilicias a solventar indemnizaciones a título de despido injustificado, o de la sanción de nulidad del despido respecto de los ya mencionados servidores.

Palabras clave: Código del Trabajo – contratación vía honorarios – primacía de la realidad – principio de legalidad.

Abstract

The objective of this work is to contribute to the proposal of guidelines for action tending to materialize municipal contracts through the Labor Code, in order to avoid the risk that the possible filing of demands of freelancers, under the pretension to obtain the judicial declaration as labor of its bonds, as well as the issuance of sentences that condemn the city council to pay compensation for unjustified dismissal, or the sanction of nullity of the dismissal with respect to the aforementioned servers.

Keywords: Labor law – services through contract fees - primacy of reality - principle of legality.

* Abogado de la Universidad de Concepción.

1. Cuestiones preliminares

Ya no es sorpresa que, durante el último trienio, la jurisprudencia de la Corte Suprema haya manifestado de un modo sostenido, una postura uniforme cuando —constatándose la concurrencia de los elementos de *dependencia* y *subordinación*— declara como laborales los vínculos de prestación de servicios a honorarios dentro de las municipalidades.

Frente a lo anterior, resulta de relevancia estructurar un planteamiento que, reconociendo los basamentos de las posturas en juego, logre acercarnos a un enfoque que consiga que el proceder municipal —en lo que a contratación de servidores se refiere— pueda guardar plena conformidad con el bloque de constitucionalidad y con el sentido y espíritu de la legislación laboral común actualmente aplicada por el máximo tribunal.

Así, la premisa dada en el derecho administrativo laboral se sostiene en la idea de que «*el Código del Trabajo es limitadamente supletorio de los "estatutos especiales" de los funcionarios de la Administración del Estado, en lo que no se contradiga con los principios jurídicos que orientan a cada régimen*» (Vergara Blanco, 2010, pág. 51). Dicho punto de partida encuentra asidero en el artículo 1º, incisos segundo y tercero, del código laboral.

Lo anterior implica buscar una conciliación jurídico-conceptual entre el principio de *legalidad* —al cual se sujetan de manera irrestricta todos los órganos del Estado— y los principios fundamentales vigentes en sede laboral común, como lo son el de *primacía* de la realidad y el principio *protector* del trabajador. Esto implica reconocer los intereses de las partes que concurren en el presente asunto, que son, por un lado, el interés de resguardar el estricto cumplimiento de la norma legal administrativa —municipalidades, Contraloría General de la República— y, por otro, el de brindar adecuada protección y reconocimiento a los derechos de quienes sirven de manera dependiente, subordinada y permanente a las entidades edilicias —trabajadores del sector municipal—.

Lo anterior es de la mayor importancia, por cuanto si bien puede plantearse un interés teórico en cumplimentar la normativa laboral conforme al entender que tiene en la actualidad la Corte Suprema, ello conlleva un serio dilema en el proceder de las entidades de administración local, toda vez que han de proceder necesariamente conforme al principio de legalidad; principio este último cuyos deslindes e interpretación son resortes de la Contraloría General de la República, que en multiplicidad de casos, aplicará el recto sentido de la normativa estatutaria administrativa¹, sin consideración de la fuente jurisprudencial judicial.

1 Respecto a la específica arista que se tratará, se deben tener en consideración dos normas fundamentales, dadas por el artículo 4º de la ley N° 18.883 y el artículo 13 de la ley N° 19.280.

2. Análisis jurisprudencial

Acerca del dilema planteado preliminarmente, el máximo tribunal ha zanjado la cuestión en tres relevantes fallos dictados en sede de unificación de jurisprudencia (Libro de reforma laboral). Estos fallos han sido pronunciados en: 1º. Causa rol N° 35.091, de 2017, caratulada «*Ramírez c/Municipalidad de Arica*»;

2º. Causa rol N° 35.151, de 2017, caratulada «*Muñoz c/Municipalidad de Arica*», y

3º. Causa rol N° 35.737, de 2017, caratulada «*Flores c/Municipalidad de Valparaíso*».

El objeto de las respectivas litis dice relación con la cuestión de la calificación jurídica del vínculo de servidores a honorarios con las municipalidades demandadas. En estos fallos la Corte Suprema reitera una línea de interpretación en cuanto al régimen jurídico aplicable a los contratados a honorarios por la administración municipal. Se sostiene así que la relación que liga a ambas partes es de naturaleza eminentemente laboral, con todos los efectos jurídicos y económicos que ello conlleva.

Visto lo anterior, surge el importante inconveniente de tener que compatibilizar el proceder municipal –necesariamente fundado en el principio de legalidad, que se alza como presupuesto necesario de su actuar– con el sentido de la jurisprudencia unificada. La pregunta que surge es el cómo compatibilizar ambas posturas a fin de que la municipalidad –sin infringir la legalidad– dé satisfactorio cumplimiento al lineamiento jurisprudencial ya conocido, a fin de evitar los consecuentes perjuicios patrimoniales que ya se han causado al patrimonio local debido al giro interpretativo mencionado.

2.1. Fallos examinados. Cuestión esencial

Concretamente, los tres fallos en comento discurren, en lo esencial, sobre la base del siguiente entendimiento:

- a. Si una persona se incorpora a la dotación de una municipalidad bajo la modalidad contemplada en el artículo 4º de la ley N° 18.883, pero, no obstante ello, en la práctica presta un determinado servicio que no tiene la característica específica y particular que expresa dicha norma –porque no corresponde a labores accidentales y no habituales de la municipalidad o a un cometido específico– corresponde aplicar el Código del Trabajo si tales labores se han prestado bajo los supuestos fácticos que importan un concepto de subordinación clásico, esto es, a través de la verificación

de indicios materiales que dan cuenta del cumplimiento de las órdenes, condiciones y fines que el empleador establece. Lo anterior porque, como se dijo, el Código del Trabajo constituye la regla general en el ámbito de las relaciones laborales y, además, porque una conclusión en sentido contrario significaría admitir que, no obstante concurrir todos los elementos de un contrato de trabajo, el trabajador queda al margen del estatuto laboral común, en una situación de precariedad que no tiene justificación alguna.

- b. Que, entonces, la acertada interpretación del artículo 1º del Código del Trabajo, en armonía con el artículo 4º de la ley N° 18.883, está dada por la vigencia de dicho código para las personas naturales contratadas por una municipalidad, que, aun habiendo suscrito sucesivos contratos de prestación de servicios a honorarios, por permitírsele el estatuto especial que regula a la entidad contratante, se desempeñan en las condiciones previstas por el código del ramo. Bajo este prisma se uniforma la jurisprudencia, en el sentido de que corresponde calificar como vinculaciones laborales, sujetas al Código del Trabajo, a las relaciones habidas entre una persona natural y un órgano de la Administración del Estado –una municipalidad– en la medida que dichos lazos se desarrollen fuera del marco legal que establece el artículo 4º de la ley N° 18.883, que autoriza la contratación, sobre la base de honorarios, ajustada a las condiciones que dicha allí describe.
- c. Es justamente la determinación de estos tópicos de especificidad y ocasionalidad que deben ser esclarecidos para después decidir el estatuto aplicable a la situación concreta que se analiza, por lo que se hace necesario aclarar qué son «labores accidentales y no habituales», siendo aquellas las que, no obstante ser propias de dicho ente, son ocasionales, circunstanciales, accidentales y distintas de las que realiza el personal de planta o a contrata; y por cometidos específicos, las tareas puntuales perfectamente individualizadas o determinadas con claridad en el tiempo y que, solo por excepción, pueden consistir en funciones propias y habituales del ente.
- d. Además, del análisis conjunto de las normas pertinentes y del carácter de los contratos de honorarios suscritos con los actores, aparece que se trataba de una modalidad en la que la municipalidad cumplía sus fines normativos, no empleando personal propio sino a honorarios y que se ejecutaban en forma permanente y habitual. Así, se trataba de tareas de ordinario cumplimiento, por lo que malamente podían los municipios sostener que la relación existente entre las partes se enmarcaba dentro de la hipótesis excepcional contenida en el artículo 4º de la ley N° 18.883.
- e. Que, ante semejante supuesto, se dio aplicación a las normas del estatuto laboral común, para aquellas labores que reúnen las características que

surgen de la definición que de contrato de trabajo consigna el artículo 7º del código del ramo, o sea, que se trate de servicios personales, intelectuales o materiales que se prestan bajo un régimen de dependencia o subordinación, por los que se paga una remuneración.

- f. En estas condiciones, el máximo tribunal entendió que incurrían en error las conclusiones de no tener por acreditado que los actores se desempeñaran bajo vínculo de subordinación y dependencia, lo que dejaba sin aplicación el Código del Trabajo; de este modo, se resolvió que la conducta que los actores desplegaban en el ejercicio de sus labores no cumplían los requisitos que la norma especial exige. En consecuencia, se acogieron los arbitrios de unificación deducidos, con todos los efectos que ello conlleva.

El camino trazado por el máximo tribunal del país conduce a reafirmar, fuera de toda duda, un giro jurisprudencial que, si bien pone límite al fraude a la ley que significaba mantener solapadamente bajo la figura del contrato a honorarios relaciones realmente laborales, viene a confrontar dicha necesidad de contratación de personal por parte de las entidades edilicias, con el principio de legalidad, pregonado y fiscalizado por la Contraloría General del República. Y ciertamente, este encuentro de posturas —dada la carencia de solución legislativa a la fecha— constituye un callejón sin salida.

2.2. Doctrina

Alguna doctrina nacional (Vergara Blanco, 2018, pág. 2), razonando sobre el problema jurídico de fondo, sostiene que se ofrecen tres sólidos argumentos para el cambio jurisprudencial. A saber:

1. La Corte Suprema, haciendo una acertada interpretación del artículo 1º del Código del Trabajo, declara que tal código siempre debe aplicarse para aquellos casos en donde exista una vinculación laboral entre una persona natural y la Administración, reafirmando así la calidad de estatuto laboral común y supletorio de ese código; ello a través de una perspicaz lectura de la regla, excepción y contraexcepción contenidas, respectivamente, en los incisos primero, segundo y tercero de esa disposición legal.
2. Que funda además el máximo tribunal su decisión en el principio/base/rector de las relaciones laborales de la primacía de la realidad recogido en los artículos 7º y 8º, inciso primero, del Código del Trabajo.
3. Que señala además la mencionada corte que la Administración no puede invocar el principio/base de legalidad de los artículos 6º y 7º de la Constitución, para justificar esta artificial contratación laboral, pues eso significaría aceptar, al mismo tiempo, la precariedad e informalidad

laboral al interior de la Administración. Concluye así la Corte Suprema que los funcionarios contratados a honorarios al no estar regidos ni por el Estatuto Administrativo, ni por ningún otro régimen especial, se encuentran amparados por el régimen común y supletorio para todos los trabajadores, contenido en el Código del Trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior, debe efectuarse una nota crítica a dichos fallos dados en arbitrio de unificación y es que calificando como laborales los vínculos, extiende sin más dicho efecto a la pretensión de la llamada nulidad del despido, lo que no podemos menos que censurar, por tratarse de una solución caprichosa e injusta del máximo tribunal, toda vez que al conceder aquel —no menor— beneficio dinerario, ratifica —digámoslo a las claras— una conducta incongruente del actor, quien mientras prestaba servicios en todo momento supo la naturaleza del vínculo², y llegado el momento del cese decide pedir su recalificación, ignorando deliberadamente, en sede judicial, el principio de legalidad que amparó el vínculo contractual en virtud del cual sirvió y se le remuneró: quien lee y firma un pacto de honorarios no lo hace con el brazo forzado, ni con los ojos vendados. Aquí falta pues la buena fe, que se traduce en una seria incongruencia con los actos propios y que se ve premiada con los efectos de la susodicha *nulidad*.

Así las cosas, estas sentencias constituyen un mensaje a la Administración, pues lo que ha venido a realizar la Corte Suprema, de un modo delicado, pero igualmente claro, es recordar que no es aceptable el verdadero fraude a la ley de intentar incorporar a la fuerza estas relaciones habituales y dependientes en las hipótesis de los artículos 11 del Estatuto Administrativo y 4º del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Desde un parámetro estrictamente laboral, es pertinente remitirse a la noción de presunción de laboralidad (Rojas Miño, 2015, pág. 53), ya que la cuestión de fondo dice relación con dirimir la real naturaleza de la relación jurídica subyacente. En efecto, la ley administrativa admite la contratación a honorarios existiendo labores de orden accidental y específico —temporales por esencia—, en cuyo caso el tema es claro y sin controversia. Análogo predicamento cabe para el evento de tratarse de labores accidentales aunque para *cometidos*

2 Así, de acuerdo a la jurisprudencia contralora, la premisa viene dada por la máxima de que el pacto de honorarios no solo constituye el marco de los derechos y obligaciones de quien presta los servicios, sino que también del organismo de la Administración que los requiere, por lo que obliga a ambos contratantes a ceñirse expresamente a los términos convenidos (aplica dictamen N° 26.493, de 2009).

específicos eventualmente permanentes, donde tampoco existe discusión³. El dilema se presenta al versar sobre cometidos permanentes con exclusión del carácter accidental y específico de los servicios, lo cual queda fuera de la especial hipótesis legal y se sitúa en un terreno gris (Rojas Miño, 2015, págs. 56-57), situación esta última aclarada por la jurisprudencia suprema arriba tratada.

Ahora bien, en el actual estadio de evolución, la jurisprudencia suprema acoge el planteamiento y dirime la cuestión en favor de aquella postura que aplica lisa y llanamente la presunción de laboralidad para el caso en comento. El problema jurídico de fondo, según Irene Rojas Miño, versa sobre el hecho de que «en este contrato de arrendamiento de servicios personales procede respecto de relaciones de trabajo de coordinación, que presenta un poder negociador similar entre ambas partes contratantes y, además, el trabajo se realiza de manera autónoma, sin subordinación o dependencia. Mientras que el supuesto que se trata es diverso: una relación entre partes con distinto poder, en la que la más débil, es decir, trabajador, se sujeta a la potestad del empleador y, además, se inserta en la organización laboral que es la empresa o la entidad de la administración estatal de que se trate» (2015, pág. 29). Un ejemplo de este entendido se da

3 De esta manera, respecto del carácter que ha de tener la contratación a honorarios, ha dictaminado la jurisprudencia contralora, en el dictamen N° 5.752, de 2000, que conforme al inciso primero del artículo 4° de ley N° 18.883, puede contratarse a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, para realizar labores accidentales y no habituales de la municipalidad, esto es, aquellas que, siendo propias de ese organismo, son ocasionales o circunstanciales. También, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 4° de ley N° 18.883, podrá utilizarse la modalidad de honorarios para la prestación de servicios para cometidos específicos, según las normas generales. Así, si bien el inciso segundo citado permite contratar a honorarios para la ejecución de labores municipales permanentes y habituales, que, en general competen a los propios funcionarios, ello debe ser para el desarrollo de cometidos específicos, limitados en el tiempo y para tareas puntuales que deben individualizarse precisa y determinadamente, circunscrita a un objetivo especial. En el mismo sentido, el dictamen N° 31.014, de 2001, puntualiza que el inciso segundo de dicha norma se refiere a cometidos específicos, esto es, tareas puntuales que hayan sido individualizadas precisa y determinadamente y circunscritas a un objetivo especial. Por consiguiente, las contrataciones que quepan en dichos supuestos estarán dadas justamente para funciones determinadas, orientadas a la ejecución de programas sociales cuyos lineamientos escapen de los resortes propios del municipio, lo que subsume su contratación de lleno en el artículo 4° de la ley N° 18.883, haciéndose improcedente, en abstracto, las pretensiones de laboralidad del vínculo.

Asimismo, y a modo demostrativo de dicha condición jurídica, la jurisprudencia administrativa establece una significativa excepción en favor de los trabajadores a honorarios, en orden a que es perfectamente compatible a su respecto la prestación de servicios a entidades municipales distintas. Se manifiesta de esa manera que no existe impedimento para que una persona preste servicios a honorarios en un mismo municipio, en virtud de más de un convenio, en la medida que ello no signifique para el servidor una imposibilidad horaria que le impida el desarrollo de las labores encomendadas a través de los diferentes contratos, como tampoco incurrir en alguna inhabilidad o prohibición expresamente establecida en el ordenamiento jurídico. A mayor abundamiento, en el mismo dictamen citado se explicita que el hecho de haber suscrito el interesado un contrato a honorarios cuyo pago es con cargo al presupuesto municipal, no significa que este tiene una jornada de trabajo, puesto que el citado artículo 4° señala que las personas contratadas a honorarios se rigen por las estipulaciones de sus respectivos acuerdos de voluntades y no por esa ley, de modo que aunque es posible concederles análogos derechos o beneficios que los establecidos para los servidores a quienes sí se les aplica ese texto legal, como jornada de trabajo, feriados, licencias y otros, ello debe siempre constar por escrito en los contratos que suscriban (dictamen N° 4.404, de 2008).

en el caso de servidores a honorarios en programas comunitarios o sociales⁴, en que los que —aun habiendo respaldo normativo y jurisprudencial⁵— la Corte Suprema ha sancionado aquellos supuestos de facto que, con claro abuso de la figura, se subsumen dentro las ya denominadas zonas grises, haciendo a este respecto derecha aplicación del principio de primacía de la realidad (Rojas Miño, 2015, págs. 56-57)⁶.

En otros términos, sostiene la autora citada que frente a esta situación «*el Estado debería adoptar la decisión de incorporar a los trabajadores a algún régimen jurídico funcional o laboral, tal como se ha hecho en los sistemas comparados. Pero lo que no procede es mantener tal situación, que vulnera tratados de derechos fundamentales sobre el trabajo y que han sido ratificados por el Estado de Chile*» (Rojas Miño, 2015, pág. 30).

4 Así, en lo referido a los contratos de honorarios de los programas sociales vinculados al Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS) y su carácter ajeno, la estructura y organización propia del municipio en lo presupuestario, se ha resuelto que no puede...repararse decretos municipales que aprueban contrataciones a honorarios de personas para que cumplan labores dentro de proyectos sociales correspondientes a programas financiados con recursos del fondo de solidaridad e inversión social y cuya imputación no corresponde al subtítulo 21, sino a otras clasificaciones e incluso a fondos extrapresupuestarios entregados en administración y manejados en cuentas complementarias por la municipalidad, fundándose en el hecho de que hayan sobrepasado el 10 por ciento aludido en el artículo 13 de la ley N° 19.280 (dictamen N° 42.592, de 1994).

5 A este respecto, es importante tener en consideración el antecedente dado por el subtítulo 21, ítem 04, asignación 004, del clasificador presupuestario, que comprende la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios, cuando se requiere la prestación de servicios en programas comunitarios.

Asimismo, se han pronunciado en precisos términos los dictámenes N°s. 31.273, de 1993; 42.592, de 1994; 13.800, de 2001; 4.404, de 2008, y 55.754, de 2016. En ellos, se respalda la tesis aquí planteada en el sentido de que existe expreso reconocimiento del máximo ente de fiscalización, en orden a que dentro del marco de existencia de convenios de traspaso de fondos del FOSIS hacia las municipalidades, puede contratarse la prestación de servicios con cargo a los mismos sobre la base de pactos de honorarios con personas tanto naturales —profesionales— como jurídicas, sin que por ello se entienda que las primeras sean trabajadoras en virtud de un vínculo que involucre dependencia y subordinación, y mucho menos funcionarios públicos. De este modo, se ha declarado que no constituyen gastos en personal los demás egresos que no se imputen al subtítulo relativo a contratos comprendidos en artículo 4° de la ley N° 18.883, como los correspondientes a mantenimiento y reparaciones, algunos servicios generales, inversiones en programas sociales y culturales, inversiones reales, entre otros que pudieren significar pagar, con esos recursos, a personas naturales o jurídicas por ciertas prestaciones a la municipalidad o a la comunidad (dictamen N° 42.592, de 1994). En el mismo sentido, la persona que se desempeñaba en calidad de contratada sobre la base de honorarios en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y que posee un título técnico de nivel superior, no tiene derecho a percibir la asignación especial del artículo 2°, inciso segundo, de la ley N° 19.699. Ello, porque quienes sirven en la Administración sobre la base de convenios a honorarios, no tienen la calidad de funcionarios y tienen como única norma reguladora de sus relaciones con ella, el propio convenio que ha fundado el acto que materializa su contratación, careciendo de los derechos que en general rigen para los empleados públicos (dictamen N° 13.800, de 2001).

6 No obstaría, frente a esta acción declarativa laboral, el oponer una hipotética excepción de falta de legitimación pasiva por parte del municipio, fundado en estar este último situado en una posición de tercero, mero intermediario en la gestión de dichos fondos sociales. Sin embargo, dicho argumento se vería menguado por el principio de primacía de la realidad.

Así las cosas, la pregunta que cabe plantear dice relación con el cómo dar solución a esta especial arista del llamado fenómeno de la *laboralización* de la función pública, que se nos presenta por un vacío legislativo ante el cual la función jurisdiccional ha dado respuesta, pero que pende la solución vía potestades de interpretación de la norma administrativa, cuyo resorte esencial —aunque no exclusivo— recae en la Contraloría General de la República.

Luego, el actual esquema jurisprudencial viene a responder a este planteamiento crítico y otorgaría virtual respaldo a la actuación de la Administración tendiente a cumplir las normas y sentido del Código del Trabajo. Resta la reforma legislativa que, en su ausencia, obligaría a las entidades edilicias a buscar respaldo en la jurisprudencia tanto laboral como administrativa.

3. Vías de solución. Planteamiento

Ante el panorama descrito, el municipio se encuentra frente el dilema de: o cumplir sus fines atribuidos por ley, mediante la sujeción a los lineamientos dados por la Corte Suprema, pasando a Código del Trabajo a todos su servidores a honorarios que quepan dentro de la hipótesis dada por el máximo tribunal —afectándose con ello el principio de legalidad—; o continuar con el curso habitual de acción, en estricta conformidad a la legalidad vigente, pero asumiendo los riesgos —especialmente patrimoniales— que conllevan las sentencias condenatorias libradas en sede laboral y que, en muchos casos, pueden responder a litigantes inescrupulosos que mediante artificiosas argumentaciones logren recalificar sus vínculos y obtener así sendas partidas dinerarias.

Ahora bien, ante la inexistencia de solución legislativa y en el entendido de que la solución judicial desde ya marca una pauta a considerar por parte de los ediles, las soluciones posibles frente a dicho dilema pueden ser:

- a. Buscar respaldo interpretativo en la Contraloría General vía presunción de legalidad y confianza legítima. En efecto, recurrir a la institución que ejerce el control de legalidad de los actos administrativos y la fiscalización de los órganos de la Administración —en virtud de los artículos 98 y 99 de la Constitución; y 1º, 16 y 17, entre otros, de la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República— puede ser un correcto proceder a objeto de buscar —de entrada— fórmulas que den validación o respaldo al eventual proceder del municipio, a fin de armonizar la postura del ente de fiscalización y de la jurisprudencia.

- b. En defecto de lo anterior, recurrir a la fiscalización o dictamen de la Dirección del Trabajo, a objeto de sustentar argumentos jurídicos para buscar espacio interpretativo alternativo dentro del marco de sujeción al principio de legalidad. Y es que es del todo pertinente —y conveniente— recurrir a dicho órgano que⁷ tiene la potestad/deber de fiscalización de la aplicación de la legislación laboral. Y esto último importa, por cuanto otorga respaldo al proceder del municipio y puede, eventualmente, complementar la jurisprudencia contralora.

En otros términos, la presente alternativa ha de enfocar la atención en las competencias atribuidas a dicho organismo de fiscalización.

- c. Ahora bien, vistas las dos vías de solución enunciadas, conviene exponer una tercera vía, dada por la contratación directa por parte del municipio, acogándose a la normativa laboral común, al carácter supletorio del Código del Trabajo, y a la contraexcepción del artículo 1º, inciso tercero, de dicho cuerpo legal. En otros términos, seguir derechamente la postura unificadora de la Corte Suprema, contratando el personal que sea estrictamente necesario, vía contrato de trabajo.

Desde luego, esta última posición, junto con sincerar posturas y guardar coherencia con nuestra realidad municipal, plantea el serio inconveniente de contravenir el principio de legalidad, lo cual nos devuelve al callejón sin salida arriba mencionado.

Conviene prevenir, en todo caso, que este planteamiento resulta aplicable cuando previamente se haya recurrido a la vía administrativa señalada en las letras a) y b). Ello, puesto que supondrá un proceder dotado de respaldo de legalidad que, por cierto, planteará —ante la inepticia legislativa— el interesante desafío para el máximo ente contralor de perfeccionar, el análisis de la normativa del caso, mediante el uso de adecuadas herramientas de interpretación de derecho público.

3.1. A modo de reflexión final

El giro jurisprudencial comentado es una realidad. Con sus defectos y virtudes, exige primeramente una reacción legislativa. En ausencia de esta última, corresponde a los órganos de la Administración adoptar las medidas que se

⁷ En virtud del artículo 1º, letra a), del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que dispone la reestructuración y fija las funciones de la Dirección del Trabajo.

acerquen, más que al texto de la ley, a los principios y garantías constitucionales en viva aplicación⁸.

Pregonando la solución de contratar directamente vía Código del Trabajo, no podemos desconocer realidades. La primera de ellas, desde luego, es que no es aceptable en un Estado de derecho, regido por una Constitución eminentemente garantista como el nuestro, validar un vínculo laboral solapado en un contrato de honorarios en el seno mismo de la Administración —local—. Pero junto con ello, tampoco resulta aceptable eludir la flagrante vulneración al principio de legalidad que se realiza al transgredir —por parte de los municipios— los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

De esta manera, mediante un uso racional de los recursos y de distribución del trabajo, pueden avizorarse de mejor manera las necesidades reales de personal, y con ello incidir en cambios concretos al límite establecido para las contrataciones. Pero ello es tarea —aún incumplida— del legislador, y pendiente de cumplimiento de parte de nuestras municipalidades.

Finalmente, y como lo suponemos, el desafío más interesante y enriquecedor es el relativo a la adecuada y armonizadora interpretación que se haga en tanto haya ausencia de solución legislativa. Es la Contraloría General de la República la entidad llamada a dar aplicación, por medio de herramientas interpretativas de derecho público, al bloque constitucional de derechos.

8 Véanse los artículos 1º, incisos primero y cuarto, 5º, inciso segundo, y 6º, incisos primero y segundo, con el artículo 19, N°s. 1 y 2, todos de la Constitución Política..

Referencias

- **Rojas Miño, I. (2015).** *Derecho del trabajo. Derecho individual del trabajo.* Santiago: Legal Publishing.
- **Vergara Blanco, A. (2010).** *El derecho administrativo como sistema autónomo.* Santiago: Legal Publishing Chile.
- **Vergara Blanco, A. (2018).** *Contratos a honorarios para servicios personales habituales y dependientes en la Administración pública: su naturaleza laboral. El Código del Trabajo como estatuto común y supletorio.* Obtenido de <http://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/17077-profesor-alejandro-vergara>

Sentencias o dictámenes

- **Corte Suprema. Sentencias roles:**
 - Nº 35.091, de 2017 (Unificación de jurisprudencia), caratulada «Ramírez c/Municipalidad de Arica».
 - Nº 35.151, de 2017 (Unificación de jurisprudencia), caratulada «Muñoz c/Municipalidad de Arica».
 - Nº 35.737, de 2017 (Unificación de jurisprudencia), caratulada «Flores c/Municipalidad de Valparaíso».
- **Contraloría General. Dictámenes:**
 - Nº 31.273 (1993).
 - Nº 42.592 (1994).
 - Nº 5.752 (2000).
 - Nº 13.800 (2001).
 - Nº 31.014 (2001).
 - Nº 4.404 (2008).
 - Nº 26.493 (2009).
 - Nº 55.754 (2016).

BOLETÍN JURÍDICO ANUARIO 2018 DICTÁMENES RELEVANTES

Nº	Materia	Submateria	Suma
26.643	Aguas	Derechos de aprovechamiento de aguas	Sobre lo obrado por la Dirección General de Aguas en relación con la solicitud de cambio de fuente de abastecimiento de derechos de aprovechamiento de aguas que se indica.
27.922	Aguas	Derechos de aprovechamiento de aguas	Se pronuncia acerca de la determinación del monto de la patente por el no uso de las aguas del derecho de aprovechamiento que se indica, efectuada por la Dirección General de Aguas.
29.289	Aguas	Derechos de aprovechamiento de aguas	No procede aplicar el criterio jurisprudencial que se indica a las reclamaciones planteadas por la recurrente, relativas a las denegaciones de las solicitudes de derechos de aprovechamiento de aguas superficiales que se singularizan.
25.247	Aguas	Obras hidráulicas	Sobre la aprobación de los proyectos de modificación de cauces naturales que se indican.
21.855	Atribuciones de la Contraloría General de la República	Fiscalización recursos públicos	Confirma dictamen Nº 14.923, de 2017. Recursos que indica quedan comprendidos dentro de la hipótesis prevista por el artículo 25 de la ley Nº 10.336.
14.100	Atribuciones de la Contraloría General de la República	Función de auditoría	Imparte instrucciones para la ejecución de los procesos de seguimiento a las acciones correctivas requeridas por la Contraloría General, como resultado de sus fiscalizaciones.
17.352	Bienes públicos	Áreas protegidas por el Estado	Decisión de Conaf de donar al Ministerio de Bienes Nacionales los terrenos de la reserva nacional Río Clarillo para recategorizarla como parque nacional se ajusta a derecho, sin que se advierta una afectación del principio de no regresión, siendo una medida protectora del medio ambiente.
25.295	Bienes públicos	Legislación indígena	Admisibilidad de solicitudes de espacios costeros marinos de pueblos originarios de la ley Nº 20.249, presentadas por asociaciones de comunidades indígenas. Alcance del pronunciamiento de las comisiones regionales de uso del borde costero.

Nº	Materia	Submateria	Suma
7.954	Bonificación al retiro	Bonificaciones de retiro	Servidores de jardines infantiles municipales financiados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles, que desempeñen funciones indicadas en el artículo 2º de la ley N° 19.464, son asistentes de la educación y les corresponden los beneficios para ellos establecidos en la ley N° 20.964.
13.719	Bonificación al retiro	Bonificaciones de retiro	El cálculo del bono adicional previsto en la ley N° 20.948, respecto de servidores de la Superintendencia de Educación que se indican, debe efectuarse de acuerdo al cargo que estos desempeñen al momento del cese de sus funciones.
31.422	Borde costero	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La administración de los sectores del borde costero que posee la autoridad marítima respectiva solo alcanza a bienes nacionales o fiscales.
30.015	Carabineros de Chile	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Carabineros de Chile puede exigir el certificado de antecedentes comerciales para fines especiales a quienes postulan a cursos de formación y perfeccionamiento de guardias de seguridad.
17.783	Carabineros de Chile	Constancia para seguros de daño	No resulta obligatorio para Carabineros de Chile otorgar una constancia respecto de un accidente de tránsito para el solo efecto de hacer efectivos los seguros de daños, sin perjuicio del deber de sus funcionarios de dejar registro de los hechos en el correspondiente libro de guardia.
14.250	Contratación pública	Adquisición de bienes reacondicionados	Organismos públicos pueden adquirir bienes reacondicionados a través de los procedimientos concursales establecidos en la ley N° 19.886, teniendo en consideración que deberán propender a la eficacia, eficiencia, y calidad de los bienes que pretenden contratar y ahorro en sus contrataciones.
9.889	Contratación pública	Adquisición en el extranjero de medicamentos no registrados	Se ajustó a derecho la importación y distribución por parte de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, sin previo registro, del medicamento que se indica por su inaccesibilidad en el país, autorizadas por el Instituto de Salud Pública de Chile en las condiciones que se detallan.
20.269	Contratación pública	Aplicación de multas	No procede cobrar multas cuando incumplimiento contractual no es imputable a los adjudicados.

Nº	Materia	Submateria	Suma
26.965	Contratación pública	Aplicación de multas	Si las multas tienen origen en el incumplimiento de obligaciones contractuales, resulta aplicable a su respecto el plazo de prescripción de cinco años que contempla el artículo 2.515 del Código Civil.
2.453	Contratación pública	Atribuciones de la Contraloría General de la República	Imparte instrucciones sobre el cumplimiento del principio de probidad en materia de contratación pública de suministro de bienes muebles y prestación de servicios.
7.561	Contratación pública	Atribuciones de la Contraloría General de la República	Imparte instrucciones sobre el pago oportuno a los proveedores en los procesos de contratación pública regulados por la ley N° 19.886.
12.489	Contratación pública	Caución	No existe contradicción entre lo dispuesto por el artículo 38 de la ley N° 18.695 y el inciso final del artículo 68 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, debido a que tienen distintos ámbitos de aplicación.
13.700	Contratación pública	Cobro de garantía de seriedad de la oferta	Procede el cobro de boleta de garantía si oferentes vulneran el pacto de integridad acompañado a sus ofertas.
31.782	Contratación pública	Concesiones de recintos deportivos	La concesión de los recintos e instalaciones del Instituto Nacional de Deportes de Chile no tiene la naturaleza de un contrato de prestación de servicios regulado por la ley N° 19.886.
12.286	Contratación pública	Criterios de evaluación	Los criterios de evaluación sobre materias de impacto social no pueden establecerse con una ponderación que se traduzca en afectar la libre competencia.
8.769	Contratación pública	Elaboración bases tipo y obligatoriedad de aplicativos	La Dirección de Compras y Contratación Pública puede elaborar bases tipo. El uso de los aplicativos desarrollados por esa entidad para la gestión de contratos resulta obligatorio para los organismos de la Administración del Estado.
24.236	Contratación pública	Facultades de los servicios de bienestar	No procede que el servicio de bienestar venda a sus afiliados los bienes que se indican.
14.236	Contratación pública	Fragmentación	No procede fragmentar la compra de bienes si con ello se modifica el procedimiento de contratación que corresponde aplicar.
17.355	Contratación pública	Inhabilidades de los funcionarios que contratan con la Administración	Respecto de profesionales funcionarios que son representantes de sociedades médicas se configura la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 64 de la ley N° 18.575.

Nº	Materia	Submateria	Suma
17.585	Contratación pública	Invalidación	No procedió invalidación del acto administrativo que adjudicó la licitación pública que se indica, considerando que la contratación ya se encontraba perfeccionada.
4.273	Contratación pública	Licitaciones	Tratándose de la adquisición de bienes y servicios de simple y objetiva especificación, los organismos públicos pueden utilizar un criterio dicotómico para la evaluación del cumplimiento de los requisitos técnicos, y luego atender solo al valor de las ofertas para decidir sobre la adjudicación.
29.065	Contratación pública	Licitaciones	No vulnera el principio de igualdad de los oferentes la participación de personas jurídicas sin fines de lucro en una licitación pública.
3.136	Contratación pública	Organización y atribuciones	No se requiere de un anexo complementario para que el Servicio de Registro Civil e Identificación acceda a los datos que se indican.
17.584	Contratación pública	Posibilidad de presentar más de una oferta	No existen inconvenientes para que los organismos de la Administración del Estado establezcan en las bases la posibilidad de que un mismo proveedor pueda presentar más de una oferta.
14.237	Contratación pública	Principio de razonabilidad	Principio de razonabilidad obliga a los órganos del Estado en sus procedimientos de contratación, a que entreguen información coherente y no inductiva a error, como exigencia mínima de seriedad de estos procesos.
17.785	Contratación pública	Toma de razón	Para determinar si un acto administrativo que aprueba una contratación se encuentra afecto al trámite de toma de razón debe atenderse al monto original del contrato.
21.859	Contratación pública	Trato directo	Cotizaciones deben, por regla general, obtenerse a través del Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración. Acto administrativo que aprueba un trato directo debe ser posterior a aquel que fija los términos de referencia.

Nº	Materia	Submateria	Suma
21.862	Contratación pública	Trato directo	Adquisición por trato directo, fundada en la letra a) del artículo 53 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, requiere de tres cotizaciones, las que deben obtenerse a través del Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración. No resulta procedente que las transferencias de recursos que efectúa el Ministerio de Educación ingresen directamente al presupuesto del Departamento de Administración de Educación Municipal.
5.288	Declaraciones de intereses y patrimonio	Atribuciones de la Contraloría General de la República	Imparte instrucciones en relación a los sujetos obligados a realizar las declaraciones de intereses y patrimonio a que se refiere la ley N° 20.880 y que son fiscalizados por esta entidad de control superior.
5.362	Educación	Asistentes de la educación	A los órganos colegisladores corresponde enviar y aprobar, respectivamente, el estatuto propio del personal asistente de la educación que se traspasará a los nuevos servicios locales de educación.
22.746	Educación	Becas	No corresponde alterar la forma de calcular la prima anual de seguro de salud de pasantía doctoral para becarios que indica.
22.498	Educación	Educación parvularia	Establecimientos de educación parvularia deben estructurar el ingreso de alumnos a primer nivel de transición con 4 años de edad cumplidos al 31 de marzo del año escolar correspondiente, exceptuando solo a los alumnos que satisfagan la condición que indica, en la que no se encuentra la menor por la que se consulta.
30.279	Educación	Educación pública	Corresponde entender que el Servicio Local de Educación de Puerto Cordillera entró en funcionamiento en la fecha que dispuso el decreto N° 373, de 2017, del Ministerio de Educación.
30.940	Educación	Educación pública	El personal del Centro de Formación Técnica de la región de La Araucanía se rige por las disposiciones de la legislación laboral común y la normativa que se indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
6.812	Educación	Organización y atribuciones	No se advierte reproche jurídico que formular a los documentos denominados «Educación para la igualdad de género, plan 2015-2018» y «Orientaciones para la inclusión de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en el sistema educativo chileno», ambos del Mineduc, y el ordinario N° 768, de 2017, sobre «Derechos de niñas, niños y estudiantes trans en el ámbito de la educación», de la Superintendencia de Educación.
27.439	Educación	Registro público de entidades pedagógicas y técnicas de apoyo	Para dar cumplimiento al texto que indica del artículo 30, letra a), de la ley N° 20.248, una entidad pedagógica y técnica de apoyo debía estar constituida al 8 de junio de 2018 como una persona jurídica sin fines de lucro, según lo establecido en el libro I, título XXXIII, del Código Civil.
7.580	Educación	Rendición de cuentas	Rendición de cuentas del programa de integración escolar debe efectuarse anualmente a la Superintendencia de Educación, sin perjuicio del cumplimiento de la resolución N° 30, de 2015, de esta Contraloría General, por parte de los sujetos que fiscaliza, en forma mensual, bajo la modalidad y dentro de los plazos que indica.
6.097	Educación	Universidades	Rechaza reconsideración del dictamen N° 70.801, de 2016, de este origen, por las razones que se indican. Universidad de Chile deberá efectuar una revisión de los criterios de otorgamiento de la asignación universitaria complementaria a fin de resguardar el principio de igualdad ante la ley contemplado en la Constitución Política de la República.
1.229	Empresas públicas	Sector portuario estatal	Modificaciones que se indican al contrato de concesión del frente de atraque N° 2 del puerto de Valparaíso, no vulneran los principios de estricta sujeción a las bases e igualdad de los oferentes.
1.917	Empresas públicas	Sector portuario estatal	Obligación asumida por la Empresa Portuaria Valparaíso no constituye un subsidio o subvención en los términos previstos en el artículo 20 de la ley N° 19.542.
30.942	Estatutos	Arbitraje laboral	Académicos que deseen inscribirse en el Registro Nacional de Árbitros Laborales deberán cumplir todos los requisitos del artículo 394 del Código del Trabajo, entre ellos, no tener la condición de funcionarios públicos.

Nº	Materia	Submateria	Suma
13.706	Estatutos generales	Cambio de calidad jurídica	No se advierte ilegalidad de la circular N° 6, de 2017, del Ministerio de Hacienda, en cuanto a la fijación del grado de asimilación en la escala de sueldos de la respectiva institución para el cambio de calidad jurídica de los prestadores a honorarios.
14.953	Estatutos generales	Comisiones de servicio	No procede que la administración reembolse los gastos de traslado en que incurran los funcionarios públicos, en cumplimiento de comisiones de servicio o cometidos funcionarios, al hacer uso de servicios de transporte terrestre distintos de los regulados en el ordenamiento jurídico vigente, por las razones que se indican.
20.322	Estatutos generales	Declaración de vacancia por salud incompatible	No se ajustó a derecho declaración de vacancia por salud incompatible, ya que a contar de la entrada en vigencia de los nuevos incisos terceros de los artículos 151 de la ley N° 18.834 y 148 de la ley N° 18.883, para ello es necesaria una evaluación previa de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez, trámite que se omitió en el caso que se reclama.
30.943	Estatutos generales	Declaración de vacancia por salud incompatible	Previo a declarar la vacancia de un cargo por salud incompatible de un funcionario, la autoridad debe requerir a la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez, la evaluación de ese empleado respecto a la condición de irreversibilidad de su salud.
14.225	Estatutos generales	Descuento de remuneraciones	Sobre procedencia de autorizar descuentos voluntarios a las remuneraciones por concepto de ayudas solidarias, como también para la realización de celebraciones de aniversarios institucionales.
473	Estatutos generales	Educación	La expulsión o cancelación de matrícula de un alumno no requiere de la aprobación previa de la Superintendencia de Educación, sin perjuicio de las facultades que tiene ese órgano respecto al examen del procedimiento respectivo.
22.785	Estatutos generales	Encasillamiento	Funcionarios a contrata, con jornada parcial que se indica, no forman parte del universo de eventuales beneficiarios del encasillamiento en cargos de 44 horas semanales en las plantas de los servicios de salud, que dispone la ley N° 20.972.

Nº	Materia	Submateria	Suma
25.304	Estatutos generales	Feriatos	Funcionario tiene derecho a acumular los días de descanso que se indica, debiendo sumarse al límite previsto en el artículo 104 de la ley N° 18.834, el aumento de feriado que le corresponde en cada período por residir en una zona extrema.
678	Estatutos generales	Jornada de trabajo	Sin autorización legal no procede implementar un sistema de trabajo a distancia que permita desarrollar las tareas fuera de las dependencias del servicio.
5.317	Estatutos generales	Jornada de trabajo	No procede eximir de la obligación de cumplir la jornada laboral, con goce de remuneraciones, a las funcionarias que hacen uso del beneficio de sala cuna, en la situación que indica.
12.485	Estatutos generales	Jornada de trabajo	Tiempo utilizado en el traslado hacia el lugar donde debe efectuarse el turno correspondiente, no constituye desempeño de las funciones propias del empleo, por lo que no puede considerarse comprendido dentro de la jornada de trabajo.
29.464	Estatutos generales	Jornada de trabajo	Rechaza solicitud de reconsideración de resoluciones exentas que indica, por cuanto no resulta posible modificarlas mientras se encuentren vigentes, y efectúa ciertas precisiones sobre la materia.
24.460	Estatutos generales	Medidas disciplinarias	Servicios no poseen atribuciones para hacer disposición, mediante transacción o cualquier forma de acuerdo en juicio laboral, de las medidas disciplinarias aplicadas en un sumario o investigación sumaria.
481	Estatutos generales	Obligaciones funcionarias	Los funcionarios públicos deben denunciar ante el Ministerio Público con la debida prontitud los hechos que pudieren constituir crímenes o simples delitos.
27.436	Estatutos generales	Personal a contrata	Empleados a contrata que realizan labores directivas, pueden acceder a la asignación de responsabilidad superior, en las condiciones que se indican. Estos no adquieren la calidad de exclusiva confianza en razón de las funciones que desempeñan.
31.980	Estatutos generales	Personal a honorarios	Servidora a honorarios que utilizó todos los días de permiso con goce de remuneraciones en la respectiva anualidad, no podrá en virtud de un nuevo contrato, volver a gozar de esa prerrogativa en el mismo año.

Nº	Materia	Submateria	Suma
12.838	Estatutos generales	Provisión de cargos/ Alta dirección pública	La obligación de presentar una declaración de intereses y patrimonio no resulta exigible respecto de las personas que postulen a los cargos a que se refieren los artículos 4º y 14 al 22 de la ley Nº 20.880.
6.893	Estatutos generales	Reajuste remuneraciones	Las variaciones que experimenten las remuneraciones con posterioridad a diciembre de 2016 y que no pudieron preverse a esa fecha, no producirán efecto alguno sobre el reajuste concedido en cada caso, quedando excluidas del referido tope.
14.231	Estatutos generales	Salud irrecuperable	Rechaza solicitud de reconsideración del oficio Nº 7.655, de 2017, de la sede regional de Coquimbo y dictamen Nº 8.178, de 2017, de este origen.
13.699	Estatutos generales	Uso vivienda fiscal	El derecho a ocupar una vivienda fiscal establecido en el artículo 91 del Estatuto Administrativo no puede servir de fundamento para el uso de vivienda por parte del personal de la Corporación Nacional Forestal, asignadas a esta por el gobierno regional.
20.905	Estatutos generales	Uso vivienda fiscal	Artículo 91 de la ley Nº 18.834 exige la observancia de la jerarquía solo para el efecto de otorgar el goce de una vivienda fiscal.
12.288	Estatutos generales	Viáticos	No procede el pago de viático para los funcionarios públicos que participaron en el censo abreviado 2017.
17.511	Estatutos generales/Probidad	Comisiones de servicio/ Declaraciones de intereses y patrimonio	No se advierte irregularidad en comisión de servicio al extranjero que indica. Participación en consejo de exalumnos no se encuentra dentro de las materias de declaración obligatoria de acuerdo con la ley Nº 20.880.
7.120	Estatutos especiales	Alta dirección pública	Inciso segundo del artículo 159 de la ley Nº 18.834, se aplica a todos los procesos disciplinarios que son sustanciados de acuerdo con ese texto legal, con independencia de las normas estatutarias que rigen la relación funcional del inculpado.
20.914	Estatutos especiales	Alta dirección pública	El representante del ministro, que integra el comité de selección a que alude el artículo quincuagésimo segundo de la ley Nº 19.882, puede tener la calidad de contratado a honorarios en el pertinente ministerio.

Nº	Materia	Submateria	Suma
30.939	Estatutos especiales	Alta dirección pública	Fiscal nacional económico no tiene derecho a la indemnización contenida en el artículo quincuagésimo octavo de la ley Nº 19.882, por no tener la calidad de alto directivo público.
15.329	Estatutos especiales	Asignación de antigüedad	Funcionaria nombrada en calidad de titular en idéntico grado que tenía como contrata en el mismo servicio, sin solución de continuidad, tiene derecho a seguir percibiendo la asignación de antigüedad, en los términos que se indican.
20.915	Estatutos especiales	Asignación de dedicación exclusiva	Los profesionales que ejercen dentro o fuera de su jornada ordinaria hasta doce horas semanales de docencia en una institución de educación estatal, pueden ser beneficiarios de la asignación de dedicación exclusiva contemplada en la ley Nº 20.909.
13.703	Estatutos especiales	Asignaciones	Solo tienen derecho a la asignación que establece el artículo 3º de la ley Nº 20.905, quienes tengan un contrato de trabajo o nombramiento vigente a la fecha de su pago y cumplan las funciones y requisitos que allí se señalan, incluso si gozan de licencia médica.
14.222	Estatutos especiales	Asignaciones	Municipalidad de Loncoche deberá determinar los bienes de la docente que indica, considerando para tales efectos, los servicios docentes desempeñados como educadora de párvulos.
15.346	Estatutos especiales	Asignaciones	Labores de encargado de convivencia escolar son de naturaleza técnico-pedagógica. En la medida que el interesado haya realizado dichas labores, tendrá derecho a la asignación que indica.
16.452	Estatutos especiales	Asignaciones	Para efectos del pago de la asignación del artículo 1º de la ley Nº 19.490, la antigüedad en la institución de un funcionario anteriormente desvinculado, se contabiliza desde la fecha de su reintegro al servicio.
16.456	Estatutos especiales	Asignaciones	Asignación de experiencia prevista en el artículo 48 de la ley Nº 19.070, debe ser enterada considerando los bienes reconocidos en la resolución municipal a que se refiere el artículo 10 del decreto Nº 264, de 1991, del Ministerio de Educación.

Nº	Materia	Submateria	Suma
30.959	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Municipalidad de Coquimbo no se ajustó a derecho al aumentar el sueldo base de los asistentes de la educación de esa comuna, en una etapa posterior a la establecida en la ley Nº 21.040, para informar al Ministerio de Educación sobre las remuneraciones de los funcionarios que serían traspasados.
6.949	Estatutos especiales	Bonificación de excelencia académica	Procede el pago de la bonificación de excelencia académica a los docentes no evaluados, como asimismo a los directivos de los planteles calificados como de desempeño excelente.
26.745	Estatutos especiales	Bonificación de reconocimiento profesional docente	Profesionales de la educación que se desempeñan en los departamentos de administración de educación municipal tienen derecho a acceder a la bonificación de reconocimiento profesional a contar de la data en que se incorporaron al sistema de desarrollo profesional docente.
24.561	Estatutos especiales	Bonificación especial asistentes de la educación	No resulta procedente considerar la jornada de trabajo, para los efectos de calcular el monto de la bonificación que indica, en proporción al tiempo laborado en el trimestre respectivo.
16.505	Estatutos especiales	Bonificaciones	Para el cálculo de las bonificaciones de la ley Nº 20.921, resultan útiles los años de servicio desempeñados bajo el régimen del Código del Trabajo, en la medida que no se haya accedido a otros beneficios en virtud del cese en estos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de esa ley.
20.900	Estatutos especiales	Bonos de retiro	Exfuncionaria del servicio de salud que indica no puede desempeñarse en ninguno de los organismos de salud a que se refiere el artículo 1º de ley Nº 20.612, durante los cinco años siguientes a su cese de servicios, sin que previamente devuelva la totalidad de los beneficios de incentivo al retiro que percibió.
6.905	Estatutos especiales	Capacitación	Atendido que los recurrentes fueron nombrados directores de establecimientos educacionales después de la entrada en vigencia de la ley Nº 20.903, no les resulta aplicable lo dispuesto en el inciso primero de su artículo decimosexto transitorio.

Nº	Materia	Submateria	Suma
7.955	Estatutos especiales	Capacitación	Funcionarios del Departamento de Administración de Educación Municipal, regidos por el Código del Trabajo, tienen derecho a capacitación.
13.706	Estatutos especiales	Carrera docente	Funcionarios del Departamento de Administración de Educación Municipal, regidos por el Código del Trabajo, tienen derecho a capacitación.
6.913	Estatutos especiales	Carrera docente	Los años de experiencia profesional solo constituyen una condición para acceder a un determinado tramo de la carrera docente. Compete a la dependencia que se indica verificar dicha experiencia.
7.584	Estatutos especiales	Carrera docente	Para la primera determinación de tramos de desarrollo profesional, procedía que a la recurrente, en su calidad de jefa de unidad técnica pedagógica, se le asignara uno, de conformidad al procedimiento general a que se refiere el artículo décimo transitorio de la ley Nº 20.903 y sus disposiciones siguientes pertinentes.
13.705	Estatutos especiales	Carrera docente	Atendido que las recurrentes fueron nombradas directoras de establecimientos educacionales después de la entrada en vigencia de la ley Nº 20.903, no les resulta aplicable lo dispuesto en el inciso primero de su artículo decimosexto transitorio.
14.230	Estatutos especiales	Carrera docente	Para la primera determinación de tramos de desarrollo profesional, procedía que a los jefes técnicos, se les asignara uno de conformidad al procedimiento general a que se refiere el artículo décimo transitorio de la ley Nº 20.903 y sus disposiciones siguientes pertinentes.
20.326	Estatutos especiales	Carrera docente	Opción contemplada en el inciso final del artículo undécimo transitorio de la ley Nº 20.903, solo opera para quienes han rendido la evaluación docente del artículo 70 de la ley Nº 19.070, no siendo posible su extensión a otros instrumentos.
27.314	Estatutos especiales	Carrera docente	No resulta posible revertir la decisión de no ser incorporados a la carrera docente, adoptada por los recurrentes en virtud del artículo quinto transitorio de la ley Nº 20.903.

Nº	Materia	Submateria	Suma
8.162	Estatutos especiales	Código del Trabajo	Procede descontar de las remuneraciones de exfuncionaria del Departamento de Administración de Educación Municipal, sujeta al Código del Trabajo, el tiempo que no desempeñó su jornada laboral por hacer uso de permisos para ejercer labores como consejera regional y que no recuperó con acuerdo de su empleador.
27.161	Estatutos especiales	Declaración de irrecuperabilidad	Comisiones médicas previstas en el decreto ley N° 3.500, de 1980, pueden pronunciarse sobre la irrecuperabilidad de un funcionario que ya ha cumplido la edad para jubilar, con la única finalidad de obtener el beneficio establecido en el artículo 149 de la ley N° 18.883, prescindiendo de efectuar una declaración de invalidez.
664	Estatutos especiales	Estatuto docente	Los años de experiencia profesional constituyen una condición para acceder a un determinado tramo de la carrera docente, y para efectos de la transición, solo se considerarán aquellos obtenidos hasta el 1 de abril de 2016.
1.367	Estatutos especiales	Estatuto docente	Se ajustó a derecho el término de funciones del jefe de la unidad técnico-pedagógica del establecimiento educacional que indica. Dicho cargo, por su naturaleza de exclusiva confianza, no cumple los requisitos para aplicar el principio de la confianza legítima.
4.269	Estatutos especiales	Estatuto docente	Director de establecimiento educacional municipal, únicamente puede ejercer docencia que autoriza el artículo 8° de la ley N° 19.863, en la medida que no vulnere la incompatibilidad horaria contemplada en el artículo 68 de la ley N° 19.070, debiendo en todo caso dar cumplimiento a la modalidad de devolución de horas que se establezca.
5.352	Estatutos especiales	Estatuto docente	Los años de experiencia profesional solo constituyen una condición para acceder a un determinado tramo de la carrera docente, constituyendo el resultado del pertinente instrumento de evaluación el elemento determinante para la asignación del tramo.

Nº	Materia	Submateria	Suma
7.769	Estatutos especiales	Estatuto docente	Nueva distribución horaria introducida por la ley N° 20.903, tiene por finalidad incrementar gradualmente las horas curriculares no lectivas, con la consiguiente disminución de las dedicadas al aula, lo que no implica, necesariamente, aumentar la carga fijada en el decreto alcaldicio respectivo, sin perjuicio de las precisiones que se indican.
7.977	Estatutos especiales	Estatuto docente	Posibilidad de utilizar instrumentos de evaluación anteriores a los últimos aplicados, solo se contempla para el portafolio de la evaluación docente de quienes la hubieran rendido el año 2015. Categorías de logro para asimilación de tramos de la ley N° 20.903 son diferentes a los niveles de desempeño de la aludida evaluación docente.
26.743	Estatutos especiales	Estatuto docente	Profesionales de la educación que cumplan labores como subdirector, inspector general o jefe técnico, pueden mantenerse en la dotación docente, en la medida que exista disponibilidad, sin sujeción al número de horas que servían antes de ejercer esas funciones.
29.618	Estatutos especiales	Estatuto docente	Resultó improcedente que municipio pusiera término a las relaciones laborales de las docentes que indica, al estar amparadas por la confianza legítima; y que luego el respectivo servicio local disminuyera las horas contratadas de una de ellas, contraviniendo la ley N° 21.040.
29.812	Estatutos especiales	Estatuto docente	Atiende presentación del Colegio de Profesores de Chile, relativa a una serie de materias que conciernen a los docentes del sector municipal.
15.334	Estatutos especiales	Feriado o comisiones de servicio	Carabineros de Chile deberá regularizar los descuentos efectuados en las remuneraciones del peticionario e informar de ello a esta Contraloría General. Denegación de acumulación de feriado se encuentra ajustada a derecho. Procede hacer efectiva póliza de fianza cuando el funcionario no ha retornado a sus funciones una vez efectuada una comisión de estudios en el extranjero.

Nº	Materia	Submateria	Suma
26.030	Estatutos especiales	Fuero maternal	La Municipalidad de Carahue deberá respetar el fuero maternal que ampara a una funcionaria del Departamento de Administración de Educación Municipal, debiendo reubicarla en otras labores, de conformidad a lo dispuesto en el artículo trigésimo octavo transitorio de la ley N° 21.040.
16.451	Estatutos especiales	Jornada laboral docente	Emite pronunciamiento en relación con la nueva jornada laboral docente, para los años escolares 2017 y 2018.
17.595	Estatutos especiales	Objeción de conciencia institucional	El derecho a invocar objeción de conciencia institucional no se restringe a motivos ni a entidades de carácter religioso.
11.944	Estatutos especiales	Personal a contrata	Al personal en retiro de las Fuerzas Armadas que sea designado como personal a contrata le son aplicables los criterios que se derivan de la confianza legítima, por lo que la no renovación de su designación debe materializarse en un acto administrativo fundado.
477	Estatutos especiales	Policía de Investigaciones de Chile	Funcionario que se reincorpora a la Policía de Investigaciones de Chile, luego de haberse acogido a retiro temporal voluntario y obtenido una pensión de retiro de Dipreca, solo puede acceder a la asignación de permanencia una vez que haya cumplido veinte años de servicios efectivos en su nuevo desempeño en dicha institución policial.
4.271	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	La asignación de estímulo por especialidad en falencia prevista en el artículo 2° de la ley N° 19.230 y la establecida en la letra j) del artículo 27 del decreto N° 110, de 1963, del Ministerio de Salud, son compatibles.
17.792	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	Son improcedentes las becas que se otorgan a los hijos de funcionarios de los hospitales que se indican, en el marco de un convenio docente asistencial, por lo que deben cesar en lo sucesivo.
24.240	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	Situación que reclama la afectada debe ser abordada por el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, conforme a lo previsto en la ley N° 21.095, que traspasó el Hospital Padre Alberto Hurtado a ese servicio de salud.

Nº	Materia	Submateria	Suma
26.031	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	El servicio de salud que se indica deberá pagar a médico becario el estipendio del mes de abril de 2017, toda vez que en esa época debió cumplir un programa de inducción exigido por el centro formador como requisito para el inicio de las actividades docente-asistenciales.
17.774	Estatutos especiales	Prohibiciones e inhabilidades	Servicios computacionales prestados por un funcionario del Hospital de Curicó, fuera de su jornada de trabajo, son actividades económicas relacionadas con su profesión, por lo que se encuentra afecto a las prohibiciones e inhabilidades previstas en la ley Nº 20.909.
2.475	Estatutos especiales	Remuneraciones atención primaria de salud municipal	Certificado de equivalencia de estudios para fines laborales, habilita para percibir la bonificación contemplada en el artículo 3º de la ley Nº 20.157, cumpliendo con los demás requisitos legales.
2.472	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	No procede aplicar a la asignación de responsabilidad técnico-pedagógica de exfuncionario que indica, los porcentajes diferenciados previstos en los incisos tercero y quinto del artículo 51, de la ley Nº 19.070.
3.482	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	Bonificación proporcional prevista en el antiguo artículo 8º de la ley Nº 19.410, debe ser enterada hasta la data en que los profesionales de la educación, pertenecientes a una dotación del sector municipal, se incorporen al nuevo sistema del desarrollo profesional docente.
6.985	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	Las asignaciones especiales de incentivo profesional, previstas en el actual artículo 47, inciso final, de la ley Nº 19.070, constan de un tope a contar del 1 de abril de 2016, y deben considerarse en el cálculo de la remuneración promedio, a que se refiere el artículo decimonoveno transitorio, inciso segundo, de la ley Nº 20.903.
17.623	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	Profesionales de la educación a quienes les falten diez o menos años para la edad legal de jubilación y opten por no incorporarse a la nueva carrera docente, tienen derecho a seguir percibiendo la asignación de antigüedad prevista en el artículo 48 de la ley Nº 19.070, según los porcentajes anteriores a la vigencia de la ley Nº 20.903.

Nº	Materia	Submateria	Suma
20.328	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	Limitación establecida en el artículo 51, inciso final, de la ley Nº 19.070, solo resulta aplicable a las asignaciones de responsabilidad directiva –de cargos directivos distintos al de director–, y de responsabilidad técnico-pedagógica.
28.603	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	A contar del 31 de julio de 2017, la subvención adicional especial ha perdido su vigencia para el sector municipal. El destino de los recursos que prevé la ley Nº 19.933 no ha sido alterado por la ley Nº 20.903.
2.456	Estatutos especiales	Remuneraciones ley Nº 18.883	Los descuentos deben calcularse sobre la remuneración que el servidor ha conservado, luego de la aplicación del inciso tercero del artículo 134 de la ley Nº 18.883.
5.243	Estatutos especiales	Salud municipal	Otorgamiento de la asignación de responsabilidad directiva supone el desarrollo efectivo de funciones directivas o de jefatura.
5.309	Estatutos especiales	Salud municipal	Los funcionarios de la unidad administradora de la salud municipal no se encuentran entre los beneficiarios de la asignación de responsabilidad directiva del artículo 27 de la ley Nº 19.378.
26.744	Estatutos especiales	Sistema de desarrollo profesional docente	Profesionales de la educación que habían cumplido o superado la edad legal de jubilación, a la data en que los educadores del sector municipal debían comenzar a regirse por las normas del nuevo título III de la ley Nº 19.070, tenían derecho a optar por no ingresar al sistema de desarrollo profesional docente.
27.315	Estatutos especiales	Sistema de desarrollo profesional docente	Para determinar el tramo del desarrollo profesional docente del ocurrente, así como para efectos de la asignación de experiencia prevista en el artículo 48 de la ley Nº 19.070, no procede considerar los servicios desempeñados por este en virtud de los contratos a honorarios que adjunta.
28.606	Estatutos especiales	Sistema de desarrollo profesional docente	Derecho de opción previsto en el artículo quinto transitorio de la ley Nº 20.903, solo podía ejercerse hasta el 30 de junio del año 2017. Municipalidad de Lo Barnechea se ajustó a derecho al corregir el cálculo de la planilla suplementaria que indica.
25.298	Estatutos especiales	Sistema de turnos	Los turnos que fijen las autoridades deben contemplar descansos que permitan la recuperación de las energías y el desarrollo eficiente de las labores.

Nº	Materia	Submateria	Suma
20.902	Estatutos especiales	Trabajos pesados	Notificación efectuada por la Comisión Ergonómica Nacional se ajustó a derecho por las razones que indica. Servicio Nacional de Menores debe pagar la sobrecotización por trabajos pesados que no descontó oportunamente de las remuneraciones de los funcionarios.
5.323	Finanzas públicas	Becarios Conicyt	Corresponde que Conicyt declare, mediante acto administrativo, el cumplimiento y extinción de las obligaciones de aquellos becarios morosos que se encontraren en los supuestos del artículo 2º de la ley Nº 20.905, debiendo además dejar sin efecto los respectivos convenios de pago y restituirles los fondos que recibió en función de estos.
10.180	Finanzas públicas	Disponibilidad presupuestaria	La Dirección de Presupuestos en el ejercicio de la autorización previa que dispone el artículo 5º de la ley de presupuestos del año 2017 (repetida en la del presente año), en relación a la ley Nº 18.834, que permite a los funcionarios ser designados a contrata, conservando en propiedad la plaza de que sean titulares, debe verificar no solo la disponibilidad presupuestaria del servicio de que se trate sino también que la proyección de gastos futuros que generará la medida en cuestión sea compatible con la referida planificación financiera de mediano plazo.
23.957	Finanzas públicas	Facultades del Servicio de Impuestos Internos	Resulta improcedente que servicios cobren tarifas cuando se trata de funciones que los organismos públicos están obligados a cumplir y cuentan con presupuesto para ello.
28.298	Finanzas públicas	Finanzas y presupuestos	Los gobiernos regionales deberán suscribir convenios para transferir los recursos del FIC 2018 solamente con servicios públicos y universidades, tras la modificación introducida por el artículo 68 bis de la ley Nº 19.175.
29.617	Finanzas públicas	Finanzas y presupuestos	No procede financiar con recursos públicos los aguinaldos que voluntariamente accede a entregar el receptor privado de tales haberes a sus trabajadores.

Nº	Materia	Submateria	Suma
26.208	Finanzas públicas	Presupuestos	La restricción del inciso segundo del artículo 6º de la ley Nº 20.882, de Presupuestos del Sector Público para el año 2016, solo es aplicable a las transferencias autoejecutables del subtítulo 24 que regula ese párrafo. Los gastos operacionales de las entidades privadas sin fines de lucro sí pueden ser financiados con cargo a las subvenciones presidenciales.
13.225	Finanzas públicas	Rendición de cuentas	La Comisión Nacional de Riego debe ceñirse a los procedimientos de la resolución Nº 30, de 2015, de este origen, en sus rendiciones de cuenta a los gobiernos regionales.
13.332	Finanzas públicas	Rendición de cuentas	Los organismos públicos que celebren un convenio de transferencia pueden acordar que el receptor le entregue copias de los documentos fundantes del gasto al otorgante como una medida de buena administración.
9.894	Finanzas públicas	Viajes al exterior de Presidente de la República	Considerando las actividades oficiales realizadas por la entonces Presidenta de la República en la ciudad de São Paulo, Brasil, no hay antecedentes que permitan calificar dicho viaje como de carácter turístico o personal, sin que tampoco pueda observarse una conducta que conlleve una transgresión al ordenamiento jurídico, por su asistencia a presenciar un partido de fútbol.
31.966	Finanzas y presupuesto	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La ley Nº 19.853, que crea una bonificación a la contratación de mano de obra en las regiones I, XV, XI, XII y provincias de Chiloé, le otorga amplias atribuciones fiscalizadoras a la Tesorería General de la República para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos necesarios para el pago de dicha bonificación y exigir su restitución cuando proceda.
30.961	Finanzas y presupuesto	Personal a honorarios	Los alumnos en práctica que los ministerios, instituciones, servicios, empresas y corporaciones del sector público contraten sobre la base de honorarios –en virtud de la facultad establecida en el decreto ley Nº 2.080, de 1977, del Ministerio de Hacienda–, se entienden formar parte de la dotación de personal fijada para dichos servicios, instituciones o empresas; salvo en los casos en que dichas contrataciones se efectúen para la ejecución de obras o proyectos específicos debidamente financiados.

Nº	Materia	Submateria	Suma
20.912	Fuerza Aérea de Chile	Centro de larga estadía institucional	La Fuerza Aérea de Chile cuenta con facultades para construir el centro que indica para fines de inversión y bienestar social en favor de su personal y sus familias.
31.167	Fuerzas armadas y de orden y seguridad pública	Organización y atribuciones	Asignación de vehículos fiscales a exautoridades que se señalan, solo resulta procedente en la medida que sea de carácter transitoria y cumpla con la finalidad de protección y seguridad a que se refiere el decreto N° 15, de 1998, del Ministerio de Defensa Nacional.
20.321	Ley General de Pesca y Acuicultura	Pesca artesanal en región contigua	Subsecretaría de Pesca se encuentra facultada para extender el área de operaciones de los pescadores artesanales a la región contigua, previa realización del procedimiento contemplado en el plan de manejo aprobado para el área en cuestión, constituyendo esto una medida excepcional.
7.508	Medio ambiente	Consultoría ambiental	Existe incompatibilidad entre el ejercicio de actividades de consultoría ambiental para la elaboración de declaraciones o estudios de impacto ambiental y el ejercicio de actividades de fiscalización ambiental. No se advierte la concurrencia de una causal de término del contrato que se indica.
25.294	Municipal	Cese de funciones director de control	La causal de cese de funciones constituida por la declaración de vacancia por «calificación del funcionario en lista de eliminación», es aplicable a quien desempeña el cargo de director de la Unidad de Control Municipal, sin que se requiera, para hacerla efectiva, de la tramitación previa de un sumario administrativo.
14.235	Municipal	Concejales	En tanto se cumpla con las exigencias del ordenamiento jurídico, será procedente disponer capacitaciones para concejales.
27.669	Municipal	Concejales	No procede nombrar a un concejal en calidad de suplente en la situación que indica.
24.235	Municipal	Declaraciones de intereses y de patrimonio	Acción disciplinaria por infracción a la antigua normativa sobre presentación de declaraciones de intereses y de patrimonio, contenida en la ley N° 18.575, prescribe de acuerdo a las disposiciones estatutarias del servicio respectivo.
31.978	Municipal	Derechos municipales	Exención del pago de derechos municipales establecida en el artículo 29 de la ley N° 19.418, favorece a las entidades a que se refiere y no personalmente a los miembros de estas.

Nº	Materia	Submateria	Suma
8.774	Municipal	Dirección de Obras Municipales	Los municipios pueden contratar a un profesional de manera transitoria, bajo el régimen de honorarios, como director de obras, por aplicación de la facultad contenida en el inciso final del artículo 8º del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
24.393	Municipal	Encasillamiento	El personal a contrata que hubiere experimentado un aumento de grado en los últimos treinta y seis meses anteriores al encasillamiento previsto en el artículo 49 ter de la ley N° 18.695, deberá ser encasillado en el grado que tenía antes de ese mejoramiento, salvo que se encuentre en la excepción del artículo tercero transitorio de la ley N° 20.922.
27.061	Municipal	Encasillamiento	Para efectos de lo previsto en la letra b) del artículo 49 ter de ley N° 18.695, no se advierte impedimento para encasillar en la planta del municipio respectivo al personal que se encuentre designado a contrata con jornada parcial, siempre que cumpla los requisitos para ello.
29.619	Municipal	Encasillamiento	Para efectos de la antigüedad a que se refiere el párrafo segundo de la letra b) del artículo 49 ter de la ley N° 18.695, solo procede considerar el tiempo desempeñado a contrata.
17.587	Municipal	Escalafón	No se ajustó a derecho la modificación del escalafón 2016, por motivo que indica; el factor antigüedad en el cargo, para efectos de dicho instrumento, tratándose de un aumento de grado por aplicación del artículo primero transitorio de la ley N° 20.922, no coincide con la antigüedad en el grado.
7.807	Municipal	Establecimientos de educación parvularia	Resuelve consultas en relación con la aplicación de la ley N° 20.994, que prevé un receso para los establecimientos de educación parvularia financiados mediante transferencia de fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.
20.901	Municipal	Establecimientos de educación parvularia	Trabajadores de jardines infantiles o salas cunas financiados vía transferencia de fondos deben hacer uso de su feriado progresivo durante el período de receso que establece la ley N° 20.994. El goce de los días de feriado de cualquier clase que excedan dicho receso se rige por las reglas generales.

Nº	Materia	Submateria	Suma
29.064	Municipal	Fuero gremial	Fuero gremial del artículo 25 de la ley N° 19.296 no impide el término de servicios como médico, dispuesto por mandato legal.
25.292	Municipal	Incremento de grado	No corresponde encasillar a funcionario ubicado en el tope del estamento respectivo en un grado superior, en virtud del artículo segundo transitorio de la ley N° 20.922.
14.249	Municipal	Ley de alcoholes	Las limitaciones horarias contenidas en el artículo 21 de la ley sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas –aprobada por el artículo primero de la ley N° 19.925–, no se extienden a actividades no reguladas por dicha normativa.
31.423	Municipal	Límites comunales	Sobre límite comunal de las comunas de Concepción y San Pedro de la Paz.
20.259	Municipal	Límite gasto en personal	Los aportes que realizan los municipios a sus servicios de bienestar no deben considerarse para el cálculo del límite de gasto anual en personal, previsto en el artículo 3° de la ley N° 19.754.
1.355	Municipal	Organización y atribuciones	Alcalde no requiere el acuerdo previo del concejo municipal para adoptar la decisión de concesionar un servicio.
5.359	Municipal	Organización y atribuciones	Confirma oficios N°s. 2.388 y 3.597, ambos de 2016, de la Contraloría Regional de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, en el sentido que a los trabajadores de la empresa «Águilas Patagónicas Limitada» les asiste el derecho a percibir el estipendio que indica.
8.563	Municipal	Organización y atribuciones	Quien sea designado en el cargo de director de desarrollo comunitario debe contar con título profesional, de conformidad con lo previsto en el artículo 8°, N° 1, de la ley N° 18.883.
10.191	Municipal	Organización y atribuciones	No corresponde que en ordenanza municipal se prohíba la práctica de deportes reconocidos por el ordenamiento jurídico como acontece con el rodeo.
10.353	Municipal	Organización y atribuciones	Sobre legalidad de cobros por concepto de estacionamientos destinados al uso de personas con discapacidad.
14.221	Municipal	Organización y atribuciones	Para ejercer la facultad prevista en el inciso segundo del artículo 31 de la ley N° 18.695, el municipio debe contar con el informe fundado a que se refiere su inciso tercero, respecto de todas las unidades que se creen.

Nº	Materia	Submateria	Suma
15.343	Municipal	Organización y atribuciones	La facultad de dictar el reglamento municipal a que se refiere el artículo 49 bis de la ley N° 18.695 –incorporado por el artículo 4º, número 5), de la ley N° 20.922– no altera la vigencia de la ley N° 19.803, por las razones que indica.
20.263	Municipal	Organización y atribuciones	Cargo de director de seguridad pública municipal podrá ser desempeñado, indistintamente, por personas que estén en posesión de un título profesional o de un diploma técnico otorgado por un establecimiento de educación superior del Estado o reconocido por este.
26.027	Municipal	Organización y atribuciones	El cargo de director de seguridad pública es de exclusiva confianza del alcalde, por lo que no procede convocar un concurso público para proveerlo. Se ajustó a derecho destinación de directivo genérico para cumplir funciones en la referida calidad, ya que implicó el desarrollo de labores de igual jerarquía.
27.437	Municipal	Organización y atribuciones	Unidades vecinales pueden ser creadas por alcalde con acuerdo del concejo y cumpliendo los requisitos contemplados en el artículo 38 de la ley N° 19.418.
28.888	Municipal	Organización y atribuciones	No se ajusta a derecho delegación de atribuciones que indica, puesto que invade competencias que la ley asigna al jefe del DAEM y a los directores de establecimientos educacionales. Resulta improcedente que la autoridad edilicia asuma la calidad de sostenedor, designando, además, a un representante.
18.979	Municipal	Patente de alcoholes	Sobre consulta a las uniones comunales de juntas de vecinos respecto del otorgamiento, renovación, caducidad y traslado de patente de alcoholes.
5.303	Municipal	Personal a contrata	La circunstancia de que un prestador de servicios a honorarios con cargo al subtítulo 21, ítem 03, a su vez desempeñe una contrata a jornada parcial, no exime a la municipalidad de la obligación de preferirle en el evento que aumente la dotación a contrata, de acuerdo a lo previsto en el artículo decimotercero transitorio de la ley N° 20.922.
13.725	Municipal	Personal a contrata	Municipalidad de Rinconada deberá disponer la renovación del vínculo laboral de la recurrente, para el año 2018. No se ajustó a derecho delegación de firma que indica en el jefe del Departamento de Administración de Educación Municipal.

Nº	Materia	Submateria	Suma
7.774	Municipal	Planta de personal	Para efectos de la integración del comité bipartito previsto en los artículos 49 bis, Nº 5, y 56, ambos de la ley Nº 18.695, las asociaciones de funcionarios deben elegir a sus representantes de conformidad con los parámetros que aquellas mismas fijen, teniendo presente, por cierto, el número de personas que el alcalde designe en su representación en dicho comité.
17.773	Municipal	Planta de personal	Imparte instrucciones en relación con el ejercicio de la facultad para fijar o modificar las plantas de personal de las municipalidades.
17.779	Municipal	Planta de personal	Rechaza solicitud de reconsideración del dictamen Nº 41.238, de 2017, referente a la fecha de emisión del reglamento que indica. Una vez dictado dicho reglamento, este entrará en vigencia el 1 de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.
7.811	Municipal	Remuneraciones	La comparación de remuneraciones a que se refiere el artículo 9º ter de la ley Nº 19.803, no necesariamente implica que los funcionarios municipales deban percibir iguales rentas que quienes estén afectos a la escala única de sueldos.
7.814	Municipal	Remuneraciones	No procede que Municipalidad de Peñalolén compare, en virtud de lo previsto en el artículo 9º ter de la ley Nº 19.803, las remuneraciones del personal del estamento de técnicos, grado 9, y de aquel a contrata asimilado al mismo grado y escalafón, que fue beneficiado con el incremento de grado establecido en los artículos primero y tercero transitorios de la ley Nº 20.922, con otro grado diverso al 9 de la planta de técnicos de la escala única de sueldos.
13.714	Municipal	Remuneraciones	Remuneraciones de funcionarios contratados por las municipalidades deben ser imputadas al cuarenta por ciento que establece el artículo 2º de la ley Nº 18.883. Las municipalidades no se encuentran facultadas para crear cargos adscritos. Funcionarios municipales a contrata no gozan del derecho al ascenso.
27.063	Municipal	Remuneraciones	Municipalidad de Santiago debe pagar la asignación de mejoramiento de la gestión municipal conjuntamente con las remuneraciones de los meses de mayo, julio, octubre y diciembre de cada año.

Nº	Materia	Submateria	Suma
29.471	Municipal	Remuneraciones atención primaria de salud	Profesionales funcionarios en etapa de destinación y formación en comisión de servicios en la atención primaria de salud, tendrán derecho al beneficio previsto en el artículo 36 de la ley N° 20.799, en la medida que los establecimientos, en los que se desempeñan lo otorguen, de acuerdo a los criterios que se indican.
20.913	Municipal	Servicios de bienestar	Municipalidad deberá determinar, a través de su respectivo reglamento de bienestar de los funcionarios de salud, la forma en que exigirá el cumplimiento del requisito de capitalización a los empleados contratados a plazo fijo, de conformidad con lo establecido por la ley N° 19.378, que han sido desvinculados y luego recontratados, con solución de continuidad.
26.964	Municipal	Servicios de bienestar	Los servicios de bienestar municipal pueden contratar seguros complementarios de salud para sus afiliados, con cargo a sus propios recursos.
16.630	Municipal	Transparencia activa	El alcalde es responsable, en su calidad de presidente de una corporación municipal, del incumplimiento de las normas sobre transparencia por esa entidad.
16.631	Municipal	Transparencia activa	Municipios se encuentran en la obligación de cumplir los requerimientos que el Consejo para la Transparencia les ordene dentro de la esfera de sus atribuciones.
20.327	Municipal	Uso y conducción de vehículos	Compete a quienes desarrollan labores de manejo de vehículos dar cumplimiento a las disposiciones legales que rigen el tránsito, en particular, aquellas contenidas en la ley N° 18.290, por lo que las consecuencias pecuniarias que puedan derivar de su infracción son de responsabilidad y cargo de estos.
8.133	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Sobre la transferencia de iniciativas privadas presentadas en el marco del sistema de financiamiento urbano compartido.
14.239	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No procede que la Dirección de Obras Hidráulicas califique las labores que indica, ejecutadas por una consultora contratada por una entidad privada.
14.955	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Sobre la determinación del estándar técnico de proyectos de pavimentación en los procesos licitatorios públicos.

Nº	Materia	Submateria	Suma
24.710	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Procede que la Dirección de Vialidad, con cargo a la glosa presupuestaria que se señala, ejecute obras de construcción, mejoramiento y conservación en vías que no han sido previamente declaradas como camino público por decreto supremo, en la medida que sean imprescindibles para conectar o dar continuidad a un camino público.
25.017	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No se advierten inconvenientes para que el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago asuma la responsabilidad de las obras que se indican, en los términos que se expresan.
30.601	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	El Ministerio de Obras Públicas debe proporcionar con sus recursos humanos el apoyo técnico que sea necesario en el proceso de consulta indígena que indica, y excepcionalmente recurrir a la contratación de terceros para tal efecto, de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria y las atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere.
30.966	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Sobre el cálculo de la indemnización por mayores gastos generales prevista en el artículo 90 del decreto Nº 236, de 2002, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, efectuado por el Servicio de Vivienda y Urbanización de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins en el marco del contrato que indica.
25.251	Obras públicas	Concesiones de obras públicas fiscales	Sobre la procedencia de las compensaciones que se indican en los contratos de concesión de obras públicas.
26.206	Obras públicas	Consultorías de obras públicas	No se advierte reproche que formular respecto del término anticipado de la asesoría técnica que indica, dispuesto por el Servicio de Vivienda y Urbanización de la región de Coquimbo, a fin de hacer concordante dicho contrato con la duración de las obras con las que se vincula.
28.402	Obras públicas	Consultorías de obras públicas	Los plazos vinculados con la aprobación final y entrega definitiva del estudio de ingeniería que se indica, se encuentran comprendidos dentro del término previsto para la última etapa del mismo.
8.778	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Atiende consulta de la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas relativa a la compensación de obligaciones de contratos de obra pública celebrados por consorcios.

Nº	Materia	Submateria	Suma
14.958	Obras públicas	Contratos de obras públicas	En el marco del decreto N° 75, de 2004, del Ministerio de Obras Públicas –Reglamento para Contratos de Obras Públicas–, los atrasos totales o parciales derivados de caso fortuito o fuerza mayor no constituyen incumplimientos de cargo del contratista, de modo que en la medida que se invoquen y acrediten tales imprevistos en la forma pertinente, no procede la aplicación de multas ni el término anticipado del contrato, correspondiendo que la Administración otorgue un plazo adicional equivalente al impacto producido en el programa de trabajo.
21.854	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Sobre el pago de las mayores obras que se habrían ejecutado en el marco del contrato a suma alzada «Construcción Centro Gabriela Mistral Etapa 2» .
22.681	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Proceden los mayores gastos generales que se reclaman en el marco del contrato que se indica, celebrado por la Dirección de Arquitectura, región Metropolitana, toda vez que los valores pro forma no pueden ser calificados como incrementos de obra para la adjudicataria.
22.740	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Procede el pago del precio unitario de la partida que se indica, contemplada en los contratos de conservación global mixto por nivel de servicio y por precios unitarios, en la medida que las respectivas labores se ejecuten en el lapso acordado y en los términos exigidos en las especificaciones técnicas.
22.872	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Los pagos de mayores gastos generales regulados en la resolución N° 134, de 2014, de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, deben ser aprobados con posterioridad a la terminación del plazo de ejecución de la obra.
23.907	Obras públicas	Contratos de obras públicas	La Dirección de Obras Hidráulicas no se encuentra habilitada para disponer el pago del mayor costo de las partidas que indica del contrato a serie de precios unitarios que se singulariza.
23.908	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Procede que el Servicio de Vivienda y Urbanización de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins justifique los aumentos de plazo dispuestos en el contrato de obras que indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
25.016	Obras públicas	Contratos de obras públicas	No procede destinar boletas de garantía otorgadas para caucionar el fiel cumplimiento de contratos de obra, a obligaciones no aseguradas por las mismas, sin que previamente se verifiquen los supuestos que se indican.
27.910	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Procede que la Dirección de Arquitectura actualice la oferta adjudicada en la licitación que se indica, en los términos señalados.
29.287	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Establece, por las razones que se consignan, que el contrato que se indica se celebró bajo la modalidad de trato directo por la Dirección de Arquitectura, región del Biobío, y no por licitación privada.
30.962	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Procede que el Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano indemnice los mayores gastos generales derivados de los aumentos de plazo que se indican otorgados en el marco del contrato que se señala con motivo de un hallazgo arqueológico producido durante el desarrollo de los trabajos.
30.968	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Una vez adjudicada una obra en el marco de las bases tipo sancionadas por la resolución N° 134, de 2014, de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, procede el reemplazo de profesionales presentados en la oferta, por otros con menos experiencia en metros cuadrados construidos, pero que hubiesen obtenido en ese rubro igual puntaje que los evaluados en la licitación.
672	Obras públicas	Registros de contratistas y consultores	Sobre el certificado exigido en el artículo 18, letra b), del reglamento para contratación de trabajos de consultoría del Ministerio de Obras Públicas.
13.226	Organización y atribuciones	Archivo Nacional	Los expedientes del SEIA se remiten al Archivo Nacional, para su archivo, sean de carácter físico o electrónico, después de cinco años de antigüedad, en cumplimiento del artículo 14 del decreto con fuerza de ley N° 5.200, de 1929, del entonces Ministerio de Educación Pública.
14.219	Organización y atribuciones	Atribuciones de la Subsecretaría de Salud Pública	Se ajusta a derecho respuesta de la Subsecretaría de Salud Pública a la recurrente, en orden a que sal comestible que se individualiza, previo a su comercialización en el país, requiere adición de yodo en los términos previstos en el reglamento respectivo.

Nº	Materia	Submateria	Suma
7.972	Organización y atribuciones	Atribuciones de la Superintendencia del Medio Ambiente	Organismos públicos deben actuar coordinadamente frente a denuncias de eventuales irregularidades que vulneren normas ambientales, correspondiéndole a la Superintendencia del Medio Ambiente la fiscalización de las mismas.
14.933	Organización y atribuciones	Atribuciones del Servicio de Impuestos Internos	Corresponde al Servicio de Impuestos Internos determinar, basándose en los principios de juridicidad, imparcialidad y oportunidad, si interpone acción penal en los casos que se indican. Esa entidad debe adoptar las medidas tendientes a modificar instructivo que señala, por cuanto el mismo restringe la facultad que el artículo 162, inciso tercero, del Código Tributario otorga a su director.
27.931	Organización y atribuciones	Autoridad sanitaria	Corresponde a la autoridad sanitaria la fiscalización del cumplimiento de la normativa que regula la emisión del certificado médico de defunción. Procede cobro de arancel a empresas funerarias para autorizar traslado de cadáveres, en los términos que indica.
29.614	Organización y atribuciones	Autorización sanitaria	Respecto de columbarios que no se sitúan al interior de un cementerio o crematorio, no resultan exigibles la autorización sanitaria ni el uso de suelo de equipamiento de salud. Se abstiene de emitir pronunciamiento sobre consultas vinculadas con entidades privadas que indica no sujetas a la fiscalización de esta Contraloría General.
184	Organización y atribuciones	Carabineros de Chile	Carabineros de Chile cuenta con facultades fiscalizadoras en materia de seguridad privada sobre comunidades de edificios, en los términos que se indican.
25.550	Organización y atribuciones	Comisión Chilena del Cobre	Las funciones que la ley asigna a los consejeros de la Comisión Chilena del Cobre deben ser ejercidas por sus titulares o por sus subrogantes legales y no pueden ser delegadas.
27.810	Organización y atribuciones	Comisión Nacional de Acreditación	A partir de la entrada en vigencia de la ley N° 21.091, las agencias acreditadoras ya no pueden otorgar acreditación a los programas de pregrado que indica, magister y especialidades de la salud.
10.181	Organización y atribuciones	Convenios de la Contraloría General con tribunales electorales regionales	Auditoría de recursos solicitada por órgano que indica es factible previa suscripción del pertinente convenio.

Nº	Materia	Submateria	Suma
14.623	Organización y atribuciones	Dirección de Obras Hidráulicas	No se advierten irregularidades en condiciones establecidas por la Dirección de Obras Hidráulicas de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins, en el marco del permiso sectorial que se indica, en cuanto no impliquen exigencias ambientales adicionales a las establecidas en la respectiva resolución de calificación ambiental.
7.949	Organización y atribuciones	Dirección del Trabajo	Corresponde a la Dirección del Trabajo ejercer la potestad fiscalizadora y sancionatoria en relación al cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 183 E del Código del Trabajo y 66 bis de la ley Nº 16.744, respecto de las obligaciones de construcción que el Ministerio de Obras Públicas entrega en licitación.
669	Organización y atribuciones	Dirección Regional del Trabajo	Dirección Regional del Trabajo de Arica y Parinacota está facultada para aplicar las multas que procedan de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 del decreto con fuerza de ley Nº 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
10.179	Organización y atribuciones	Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile	No se advierte irregularidad en actuación de Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile vinculada con la contratación de servicio de transporte para parte de su personal civil.
10.856	Organización y atribuciones	Facultades de la Contraloría General de la República	Representa el decreto promulgatorio de la ley Nº 21.081, que modifica la ley Nº 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.
26.210	Organización y atribuciones	Fiscalización Metro S.A.	Se levantan observaciones formuladas en el informe final Nº 483, de 2016, relativo a la auditoría al cumplimiento de la frecuencia en la operación de trenes de la Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A.
2.467	Organización y atribuciones	Gobiernos regionales	GOPE puede devolver a la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de La Araucanía originales presentados en rendición de cuentas y reemplazarlos por copias o fotocopias autenticadas en el caso que indica.
10.186	Organización y atribuciones	Instituto de Salud Pública de Chile	El ordenamiento jurídico confiere al Instituto de Salud Pública de Chile atribuciones para investigar y, en su caso, sancionar, la publicidad irregular de medicamentos quienquiera que sea el infractor. Esa entidad debe pronunciarse sobre investigación que se indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
29.291	Organización y atribuciones	Investigaciones sumarias	Gobernadores marítimos son competentes para instruir investigaciones sumarias administrativas como la de la especie. No se advierten irregularidades que afecten la validez del procedimiento de que se trata.
3.177	Organización y atribuciones	Ministerios	Atiende presentaciones relativas a la legalidad del decreto exento N° 1.515, de 2017, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que crea, separa, fusiona y numera cargos de notarios, conservadores, archiveros y receptores judiciales.
18.484	Organización y atribuciones	Ministerio de Bienes Nacionales	Corresponde aplicar las reglas generales para la tramitación y resolución de los litigios y controversias pendientes entre comunidades agrícolas en sede administrativa, en los términos indicados.
20.907	Organización y atribuciones	Ministerio de Educación	No se advierten irregularidades en la participación de funcionarios de exclusiva confianza en el proceso de encasillamiento desarrollado en el Ministerio de Educación.
6.945	Organización y atribuciones	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Representa el decreto supremo N° 65, de 2018, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, convalidatorio del decreto exento N° 1.515, de 2017, del mismo ministerio, sobre notarios.
10.187	Organización y atribuciones	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.	Determinación de los aspectos de mérito en los que se sustentan las acciones insertas en un programa ministerial corresponde a la Administración activa. Video que se indica se enmarca en funciones del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.
30.280	Organización y atribuciones	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	La salida del territorio nacional de las piezas a que se refiere el artículo 43 de la ley N° 16.441, debe efectuarse conforme a esa preceptiva.
7.585	Organización y atribuciones	Ministerio de Relaciones Exteriores	Conforme a la jurisprudencia de esta Contraloría General y lo informado por el ministerio del ramo, los instructivos cuestionados deben ser entendidos en concordancia con aquella y con los derechos que como ciudadanos poseen los funcionarios, en los términos que se indican.
11.781	Organización y atribuciones	Ministerio de Salud	El protocolo aprobado por la resolución exenta N° 432, de 2018, del Ministerio de Salud, no se ajusta a derecho porque los establecimientos públicos y las instituciones privadas con financiamiento público no pueden invocar objeción de conciencia, por las razones que se indican.

N°	Materia	Submateria	Suma
11.931	Organización y atribuciones	Ministerio de Salud	Se ajustan a derecho modificaciones introducidas a decreto exento N° 27, de 2012, del Ministerio de Salud, que aprueba la Norma Técnica N° 131, que define los criterios destinados a establecer la equivalencia terapéutica en productos farmacéuticos en Chile. Importaciones de estos bienes deben cumplir exigencias legales y reglamentarias.
15.097	Organización y atribuciones	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Al Ministerio del Trabajo y Previsión Social corresponde ejercer tuición financiera de Dipreca y Capredena, de acuerdo a las atribuciones que le confieren el decreto ley N° 1.263, de 1975, y otras leyes en la materia, sin perjuicio de sus facultades en el ámbito de la previsión social.
11.939	Organización y atribuciones	Servicio de Registro Civil e Identificación	Fotocopia de título profesional autorizada ante notario no permite acreditar profesión a inscribir en Registro de Profesionales del Servicio de Registro Civil e Identificación.
19.811	Organización y atribuciones	Servicio de Registro Civil e Identificación	La ley de matrimonio civil no contempla la residencia legal como requisito para que los extranjeros contraigan matrimonio o acuerdo de unión civil en el país.
18.583	Organización y atribuciones	Servicio Nacional de Aduanas	Las atribuciones que posee el Servicio Nacional de Aduanas en las zonas que indica deben ser ejercidas sin perjuicio de las facultades de policía que le competen a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones de Chile.
10.556	Organización y atribuciones	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	El cese de la inscripción en el Registro Nacional de Organismos Técnicos de Capacitación opera desde que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo dispone la revocación mediante acto administrativo. Desestima solicitud de reconsideración.
252	Organización y atribuciones	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura	El concepto de mortalidad masiva de especies hidrobiológicas se encuentra definido por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.
26.041	Organización y atribuciones	Servicios de salud	Servicios de salud pueden contratar personal de reemplazo por 30 días o menos, en la medida que se reúnan las condiciones que se indican.
14.240	Organización y atribuciones	Sistema de atención médica de urgencia	Pacientes trasladados en ambulancias del SAMU se encuentran a cargo del personal de estas hasta que sean admitidos en el servicio de urgencia del respectivo centro asistencial, los que deben adoptar todas las medidas necesarias para brindarles una pronta atención.

Nº	Materia	Submateria	Suma
24.223	Organización y atribuciones	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Subsecretaría de Redes Asistenciales deberá adecuar sus instrucciones sobre la aplicación del proceso de acreditación médica de la ley N° 19.664, en los términos que se indica.
25.893	Organización y atribuciones	Subsecretaría de Transportes	No se advierten reproches de legalidad que formular al instructivo de coordinación con Carabineros de Chile e inspectores municipales para el retiro de circulación de vehículos, de la Subsecretaría de Transportes, en los aspectos que indica.
12.834	Organización y atribuciones	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras debe ejercer atribuciones de fiscalización en situaciones que indica, e informar en el plazo que se señala.
5.331	Organización y atribuciones	Superintendencia de Salud	En el Registro Nacional de Prestadores Individuales de Salud se inscriben a las personas que ejercen alguna de las profesiones señaladas en el artículo 8º del decreto supremo N° 16, de 2007, del Ministerio de Salud, entre las que no se encuentra la de fisioterapeuta.
17.778	Organización y atribuciones	Superintendencia de Seguridad Social	Superintendencia de Seguridad Social actuó dentro del ámbito de sus atribuciones al emitir circular que indica. Resoluciones emanadas de las Compin y de la Comere, dictadas en los procesos de evaluación de las incapacidades permanentes a que se refiere la ley N° 16.744, constituyen actos administrativos.
20.323	Organización y atribuciones	Superintendencia de Seguridad Social	Superintendencia de Seguridad Social debe adoptar medidas para regularizar instrucciones que indica. Modificación de estatutos de las mutualidades debe realizarse según procedimiento establecido para su aprobación en el decreto con fuerza de ley N° 285, de 1968, del ex Ministerio del Trabajo.
9.074	Organización y atribuciones	Superintendencia del Medio Ambiente y Ministerio del Medio Ambiente	No se advierte irregularidad en el hecho de que las resoluciones que indica hayan sido dictadas con anterioridad a la total tramitación del decreto N° 18, de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente. Se desestima impugnación a este último acto administrativo.
26.040	Organización y atribuciones	Tribunales electorales regionales	Compete a los tribunales electorales regionales determinar si deben calificar las elecciones de las comunidades y asociaciones indígenas.

Nº	Materia	Submateria	Suma
27.930	Organización y atribuciones	Uso de bienes públicos	El uso de bienes públicos solo procede para los fines propios del respectivo organismo, salvo casos excepcionales por razones de interés general.
17.776	Pesca y acuicultura	Concesiones marítimas	Plazo para solicitar renovación de concesiones marítimas cuyo vencimiento se produce en los términos que se indican, continúa siendo el previsto en el decreto N° 2, de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional.
5.305	Pesca y acuicultura	Licencias	Sobre fecha a partir de la cual se debe efectuar la subasta de las licencias transables de pesca clase b, según el artículo 3º transitorio de la ley N° 20.657 y la entrada en vigencia de esas licencias.
5.340	Pesca y acuicultura	Planes de manejo	Medidas de mitigación y compensación indicadas en el artículo 9º A de la Ley General de Pesca y Acuicultura deben incluirse en el respectivo plan de manejo para poder ser aprobado, sin que la normativa haya dispuesto que sean de naturaleza pecuniaria.
12.289	Probidad	Declaración de intereses y patrimonio	Para efectos de la emisión de declaración de intereses y patrimonio por parte de consejeros regionales, el intendente de la región tendrá la calidad de jefe de servicio en dicha plataforma.
24.259	Probidad	Declaración de intereses y patrimonio	Integrantes privados del Comité Calificador de Donaciones Privadas deben efectuar la declaración de intereses y patrimonio que establece la ley N° 20.880.
25.300	Probidad	Declaración de intereses y patrimonio	Funcionarias obligadas a efectuar la declaración de intereses y patrimonio, que se encuentran haciendo uso de descanso por maternidad o permiso postnatal parental, tendrán igualmente que realizar dicha gestión.
27.433	Probidad	Declaración de intereses y patrimonio	Autoridades reelectas por un nuevo período en el mismo cargo, y que por ese mismo hecho deben realizar una declaración de intereses y patrimonio por cese y otra por asunción en el cargo reelecto, basta que realicen una de ellas para dar por cumplida su obligación. Idéntico criterio es aplicable respecto de funcionarios titulares cuyos cargos se encuentran sujetos a plazos legales y admiten renovación de sus designaciones.

Nº	Materia	Submateria	Suma
13.701	Probidad	Patrocinio presentaciones	El patrocinio de presentaciones ante esta Contraloría General por parte de abogados que actualmente no tienen la condición de servidores estatales, no vulnera lo dispuesto en el artículo 62 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1993, del Ministerio de Hacienda, ni el principio de probidad, por las razones que se indican.
13.708	Probidad	Patrocinio presentaciones	Prohibición del artículo 61 de la ley N° 20.000, alcanza a los abogados que patrocinen o actúen como apoderados o mandatarios de imputados por ilícitos contemplados en el citado texto legal, calidad que posee toda persona a quien se atribuye participación en un hecho punible, desde la primera actuación del procedimiento y hasta la completa ejecución de la sentencia.
24.945	Procedimientos administrativos	Medios electrónicos	La implementación del uso de medios electrónicos por parte de los órganos de la Administración es facultativa y no obligatoria.
6.381	Protección a la maternidad	Atribuciones de la Contraloría General de la República	Imparte instrucciones a los servicios públicos respecto de la entrega del beneficio de sala cuna.
1.360	Remuneraciones	Asignaciones	Funcionarios que hacen uso de permiso sin goce de remuneraciones no tienen derecho a percibir la asignación de productividad durante ese lapso, atendido su carácter remuneratorio.
31.973	Remuneraciones	Bonificaciones	Sistema de control de asistencia del estamento de fiscalizadores del Servicio Nacional de Aduanas no permite corroborar en forma objetiva y uniforme los atrasos de los funcionarios para efectos del desempate previsto en el artículo 11 de la ley N° 19.479.
31.431	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Para percibir la bonificación por retiro voluntario prevista en la ley N° 20.986, el profesional funcionario que indica solo debe dimitir del cargo que desempeña en la entidad a que se refiere taxativamente el inciso primero del artículo 1° de ese texto legal.
16.554	Remuneraciones	Descuento remuneraciones	A contar de la vigencia de la ley N° 20.881, el límite para los descuentos voluntarios a que se refiere el artículo 96 de la ley N° 18.834, corresponde al 25 %, cuando dichas deducciones se efectúen a favor de cooperativas de las que el funcionario sea socio.

Nº	Materia	Submateria	Suma
31.737	Remuneraciones	Ley de reajuste	Imparte instrucciones para la aplicación de las normas contenidas en la ley N° 21.126, que otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, otros beneficios que indica y modifica diversos cuerpos legales.
17.535	Remuneraciones	Profesionales funcionarios	Bonificaciones compensatorias e incrementos a que tienen derecho los becarios deben calcularse de la forma que se indica.
30.954	Remuneraciones	Viáticos	No procede el pago de viáticos por los gastos en que incurra un funcionario, originados por su participación en un concurso para proveer un empleo de la Administración del Estado.
674	Rentas municipales	Capital propio	Municipio debe rebajar de capital propio de contribuyente monto invertido en otras sociedades afectas al pago de patente municipal.
5.244	Rentas municipales	Permisos de circulación	Imparte instrucciones para la obtención y renovación de permisos de circulación año 2018.
17.656	Salud	Donación de órganos	Reconsidera, en los términos expuestos, el criterio contenido en el informe final N° 857, de 2017, de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, en relación con la intervención familiar en el procuramiento y trasplante de órganos de personas fallecidas.
21.853	Sectores regulados	Eléctrico	No se advierten reproches que formular en relación con el procedimiento sancionatorio que se indica, incoado por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles con motivo de la presencia de árboles y plantaciones que amenazan la seguridad de las instalaciones, toda vez que es deber del concesionario de servicio público eléctrico mantenerlas en buen estado y en condiciones de evitar peligro para las personas o cosas, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.
24.878	Sectores regulados	Eléctrico	Sobre la normativa que rige el momento a partir del cual se aplica el interés moratorio en materia de consumo de energía eléctrica, en la situación que se indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
26.199	Sectores regulados/medio ambiente	Eléctrico/ Evaluación de impacto ambiental	Destinación de inmuebles fiscales en favor de la Dirección de Obras Hidráulicas para desarrollar el proyecto que se indica, no impide la calificación ambiental favorable ni la constitución de una servidumbre eléctrica respecto de otro proyecto a emplazarse en los mismos terrenos.
14.232	Sectores regulados	Transportes	La autorización especial que se indica para efectuar transporte privado remunerado de pasajeros durante los períodos de vacaciones escolares, debe ser solicitada por el empresario de transporte remunerado de escolares, quien además debe contratar y mantener vigente el seguro que se consigna para el personal de conducción.
28.751	Seguridad social	Beneficio de jardín infantil	Procede la entrega del beneficio de jardín infantil en caso de enfermedad grave y permanente del hijo de una funcionaria, en la medida que el servicio incluya como beneficiarios a todos los menores que se encuentren en esa condición.
20.254	Seguridad social	Beneficio de sala cuna	Relativo a la fecha desde la cual procede el pago del beneficio de sala cuna y el monto del mismo en la situación que indica.
20.909	Seguridad social	Beneficio de sala cuna	Beneficio de sala cuna es una obligación del empleador, por lo que debe financiarlo íntegramente. La Universidad de Chile deberá reembolsar los gastos en los que, por concepto de sala cuna, incurrió la funcionaria por el período que se indica.
11.268	Seguridad social	Fuero maternal	En atención al fuero maternal que la protege, se debe renovar el nombramiento de la directora regional del Servicio Agrícola y Ganadero designada transitoria y provisionalmente hasta la fecha que finalice tal protección.
30.277	Seguridad social	Fuero maternal	Médico sin Eunacom, contratada a plazo fijo en el Departamento de Salud de la Municipalidad de Padre Las Casas, de conformidad al artículo 112 del Código Sanitario, tiene derecho al fuero maternal.
31.003	Seguridad social	Fuero maternal	Profesional que no ha aprobado examen único nacional de conocimientos de medicina establecido en la ley N° 20.261, tiene derecho a fuero maternal. Sección práctica de tal examen tiene vigencia indefinida.

Nº	Materia	Submateria	Suma
15.336	Seguridad social	Pensiones	Límite de impondibilidad de las remuneraciones al que se remite el artículo 9º de la ley Nº 18.675, resulta aplicable a todos los servidores de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, independientemente de la calidad jurídica en la que se desempeñen y el régimen remuneratorio al cual estén afectos.
27.668	Servicios locales de educación pública	Traspaso de bienes	Los bienes muebles de los departamentos de administración de educación municipal deben traspasarse a los servicios locales de educación pública, en la medida que resulten necesarios para la prestación del servicio educacional de conformidad a la ley, o hayan sido adquiridos con transferencias de recursos fiscales con el mismo propósito.
24.244	Universidades	Acreditación de carreras y programas	La segunda evaluación diagnóstica prevista en la ley Nº 20.903 es obligatoria a partir de la entrada en vigencia de ese texto legal, por lo que durante el plazo de dos años a que se refiere su artículo sexagésimo transitorio, deberán utilizarse los estándares pedagógicos y disciplinarios que se han aplicado hasta la fecha.
25.301	Universidades	Cierre de instituciones	Procedimiento de resolución de conflictos entre administradores de la ley Nº 20.800 y el liquidador de la ley Nº 20.720, se encuentra entregado al juez competente, sin perjuicio de las funciones de coordinación que corresponde a los órganos que se indican.
15.348	Universidades	Derechos municipales	Universidad de La Frontera se encuentra exenta del pago de los derechos municipales que indica.
20.264	Universidades	Estudiantes con discapacidad	El deber de implementar un sistema de admisión especial para estudiantes con discapacidad por parte de las universidades que imparten carreras y programas de pedagogía, es conciliable con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 27 bis de la ley Nº 20.129 para obtener la respectiva acreditación.

Nº	Materia	Submateria	Suma
26.418	Universidades	Financiamiento acceso gratuito	Las instituciones de educación superior que recibieron recursos del programa financiamiento del acceso gratuito 2016 pudieron destinarlos al cumplimiento de sus fines propios, debiendo haber eximido del pago de arancel y matrícula a los estudiantes que reunían los requisitos respectivos. La circunstancia de haber existido alumnos beneficiados con la gratuidad que no cursaron el año completo de estudios no obliga a la universidad receptora a devolver los fondos recibidos.
2.454	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Se ajusta a derecho el decreto exento Nº 324, de 2017, de la Municipalidad de Estación Central, que dispone la postergación selectiva de los permisos que detalla para las zonas que indica.
10.138	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Procede que municipalidad suscriba convenio sobre ejecución y financiamiento de medidas de mitigación contenidas en un estudio de impacto sobre el sistema de transporte urbano, en las condiciones que se indican.
11.416	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Invalidación de permiso de edificación que se indica, efectuada por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Peñalolén, se ajustó a derecho en los aspectos que se expresan, sin perjuicio de que no corresponde que se encuentre contenida en un decreto alcaldicio, debiendo materializarse en una resolución.
12.826	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Las medidas de mitigación de los estudios de impacto sobre el sistema de transporte urbano pueden ser objeto de convenios en que se pacte el financiamiento de parte del titular del proyecto y su ejecución por una municipalidad. Respecto de los convenios celebrados por la Municipalidad de Las Condes que se detallan, y en las condiciones que se indican, no se ajustaron a derecho.
15.453	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No se advierte impedimento para otorgar la patente comercial que se indica, dado que el inmueble de que se trata se encuentra ubicado en un terreno congelado, en la medida que se cumpla con las demás exigencias legales.
22.743	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No procede el cambio de destino del inmueble de que se trata, toda vez que no existe disposición alguna en el reglamento de la comunidad que lo autorice.

Nº	Materia	Submateria	Suma
25.256	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Se ajustaron a derecho rechazos de expedientes de regularización, efectuados por la Dirección de Obras Municipales de Estación Central, por las razones que señala.
26.203	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	El plazo de dos años establecido en el artículo 9º de la ley N° 20.898, sobre regularización de viviendas de autoconstrucción, dice relación con el ingreso de las pertinentes solicitudes.
26.412	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Protocolo de acuerdo que indica, suscrito entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de esa cartera de Estado, la Intendencia de la región Metropolitana de Santiago, el correspondiente servicio de vivienda y urbanización y la Municipalidad de Cerrillos, debe ejecutarse conforme a las facultades de los organismos involucrados y con arreglo a la disponibilidad presupuestaria de los mismos.
27.918	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Atiende diversas presentaciones que inciden en los dictámenes N°s. 43.367 y 44.959, ambos de 2017, de este origen, relativos a la aplicación del sistema de agrupamiento de edificación continua en la comuna de Estación Central.
29.285	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	En los términos que se anotan, no se advierte reproche que formular a lo señalado en el N° 2, letra m), del oficio circular que se detalla, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que alude a la facultad de las direcciones de obras municipales para inspeccionar las obras que se regularizan de conformidad a la ley N° 20.898.
29.612	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No se aprecia impedimento para que un tercero solicite el alzamiento de la prohibición a que alude el artículo 60 de la ley N° 16.741, en los términos que se indican.
30.963	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Aprobación del informe fundado a que alude el artículo 2.1.17. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en relación a áreas de riesgo de inundación por maremotos o tsunamis, no es una actuación regulada por el ordenamiento vigente.

N°	Materia	Submateria	Suma
30.965	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Sobre posibilidad de acoger un predio a la ley N° 19.537, de copropiedad inmobiliaria, si se materializa la declaratoria de utilidad pública a la que se encuentra afecto –destinada a vialidad–, cuando ocasiona su fragmentación como consecuencia del cumplimiento de una exigencia de cesión prevista en el ordenamiento aplicable.
9.536	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	No se ajustó a derecho la interpretación que se indica, efectuada por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, en relación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago.
19.172	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Municipalidad de San Miguel deberá dar cumplimiento a lo instruido en el dictamen N° 499, de 2018, de este origen, teniendo presente las consideraciones que se señalan en relación al instrumento de planificación territorial de esa comuna.
1.248	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Regulación atingente a la zona de protección por cauces naturales y valor paisajístico, prevista en el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso, satélite borde costero sur, no resulta aplicable a los esteros que se menciona, en el sector que se indica, los cuales se rigen por la normativa que se singulariza.
2.471	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No accede a solicitud de reconsideración del dictamen N° 30.589, de 2017, de este origen, por las razones que indica.
5.322	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No afecta la juridicidad de una recepción definitiva la sola circunstancia de que en la respectiva solicitud se adjunte un informe de inspector técnico de obras cuando la normativa no lo exige.
5.332	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No procede admitir equipamiento de mayor escala frente a las vías de menor categoría que se señalan, en la comuna de Providencia.
8.777	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No se ajustó a derecho exigencia efectuada por la Dirección de Obras Municipales de Las Condes, relativa al nuevo revisor independiente, designado de acuerdo al artículo 5.1.20. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Nº	Materia	Submateria	Suma
9.972	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No se ajustó a derecho otorgamiento de permiso de edificación que indica por parte de la Dirección de Obras Municipales de Las Condes, al no requerir informe de revisor independiente de obras de construcción.
10.183	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Sobre regulación aplicable en materia de inspectores técnicos de obras, luego de la modificación introducida por la ley Nº 20.703.
12.827	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Las normas del Plan Regulador Comunal de Las Condes, aplicadas a los anteproyectos de edificación y permisos de edificación que se detallan, no se ajustan a derecho, correspondiendo que esa municipalidad adecue este instrumento de planificación territorial con lo indicado, debiendo abstenerse de aplicar las disposiciones observadas.
14.622	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	La condición de vivienda económica y el beneficio establecido en el artículo 6.1.8. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se perderán cuando producto de una ampliación, se supere la superficie máxima de 140 metros cuadrados.
14.956	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Reconsidera criterio contenido en oficio Nº 8.738, de 2017, de la Contraloría Regional de La Araucanía, en relación a la aplicación del artículo 1.4.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones por parte de la dirección de obras municipales que indica.
24.795	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No se ajustó a derecho el permiso de edificación Nº 4, de 2017, de la Dirección de Obras Municipales de Providencia.
25.015	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	La inexistencia de una norma oficial referida a la calidad de antideslizantes de las baldosas no justifica el incumplimiento de las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones relativas a la ruta accesible.

Nº	Materia	Submateria	Suma
25.188	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No accede a solicitud de reconsideración del oficio N° 3.908, de 2018, de la Contraloría Regional de Valparaíso, y determina el alcance del artículo 1.4.17 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
27.917	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Reitera dar cumplimiento al dictamen N° 37.606, de 2017, confirmado por el dictamen N° 12.833, de 2018, respecto a irregularidad de permiso de edificación otorgado por la Dirección de Obras Municipales de Providencia y disposición del Plan Regulador Comunal de esa localidad, además de disponer medidas que indica en relación al certificado de copropiedad inmobiliaria otorgado.
31.004	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.	Sobre juridicidad de los certificados de informaciones previas que se indican, de la Dirección de Obras Municipales de Pudahuel, y no se ajustó a derecho la exigencia de graficar las declaratorias de utilidad pública existentes en una solicitud de fusión.
11.398	Vivienda	Subsidios	Recurrente no se encuentra inhabilitada para postular al subsidio habitacional establecido en el decreto N° 1, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en virtud de la excepción que se indica, relativa a la renuncia de gananciales.
30.289	Vivienda	Subsidios	No resulta procedente el pago adicional por extensión del plazo de los contratos de inspección técnica de obras, suscritos por el Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitana.

BOLETÍN JURÍDICO ANUARIO 2018 DICTÁMENES ALTERADOS

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
7.961	Alta dirección pública	Subrogación	Altos directivos del primer nivel jerárquico no pueden ser subrogados por personal a contrata con o sin funciones directivas.	Reconsidera dictamen Nº 13.803, de 2012.
24.231	Alta dirección pública	Subrogación	Cargos de alta dirección pública del segundo nivel jerárquico pueden ser subrogados por funcionarios a contrata con asignación de funciones directivas.	Complementa dictamen Nº 7.961, de 2018.
17.353	Contratación pública	Facultades de los servicios de bienestar	Los convenios que celebre el servicio de bienestar del Instituto de Previsión Social con profesionales de la salud para que atiendan de manera particular a sus afiliados no se rigen por la ley Nº 19.886.	Reconsidera dictamen Nº 10.318, de 2007.
27.907	Contratación pública	Inhabilidades de los funcionarios que contratan con la Administración	Las inhabilidades dispuestas en el artículo 54 de la ley Nº 18.575, se configuran en relación con la totalidad de un servicio, abarcando cada una de sus reparticiones o dependencias, criterio que deberá tenerse presente en lo sucesivo. Reconsidera parcialmente oficio Nº 2.400, de 2016, de la Contraloría Regional de Los Ríos.	Reconsidera dictamen Nº 9.673, de 2014.
13.695	Contratación pública	Licitaciones	Las órdenes de compras reguladas en la ley Nº 19.886 y su reglamento deben publicarse, y, por ende, emitirse, una vez que se encuentre totalmente tramitado el acto administrativo que apruebe el respectivo contrato.	Reconsidera dictamen Nº 2.385, de 2014.
264	Empresas públicas	Legislación minera	Resulta procedente que Enami entere a Codelco recursos por venta de pertenencias mineras, que esta previamente le transfirió en virtud de la ley Nº 19.137.	Aclara dictamen Nº 53.734, de 2007.
12.545	Empresas públicas	Organización y atribuciones	Famae no requiere modificar objeto social de su filial Arcomet S.A., pero debe adoptar las medidas necesarias para que las actividades que esta última desarrolle se ajusten a ese giro y permitan el cumplimiento de las finalidades de la empresa estatal.	Complementa dictamen Nº 73.347, de 2016.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
13.715	Estatutos generales	Asignaciones	Asignación profesional se devenga desde que se acredita ante el servicio la posesión de un título profesional habilitante para tales efectos.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 28.032, de 1998; 29.812 y 47.081, de 1999; 4.306, de 2000; 23.912, de 2001; 51.161, de 2004; 44.284 y 54.919, de 2007, así como toda la jurisprudencia en contrario a la contenida en este pronunciamiento.
29.467	Estatutos generales	Beneficio de alimentación	Hospital Regional de Talca puede otorgar el beneficio previsto en el artículo 36 de la ley N° 20.799, a través de vales de colación, en la medida que cumplan con las condiciones que se indican.	Complementa dictamen N° 17.261, de 2017.
26.046	Estatutos generales	Cometidos funcionarios	Se desestima solicitud de reconsideración del dictamen N° 90.370, de 2016, de este origen, respecto del no financiamiento de gastos en que incurre funcionario citado como testigo en el proceso judicial que indica.	Aclara y complementa dictámenes N°s. 15.489, de 2009, y 90.370, de 2016.
28.756	Estatutos generales	Feriado progresivo	Período destinado a cursar programas de formación como aspirante a oficial y gendarme-alumno de la Escuela de Gendarmería, es útil para computar el tiempo requerido para el feriado progresivo.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 23.454, de 2014.
24.233	Estatutos generales	Feritados	Funcionario que ha tenido un desempeño previo superior a un año, tendrá derecho a feriado legal, siempre que no haya hecho uso de ese descanso en el respectivo año calendario, en cualquier calidad jurídica.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 82.713, de 2016.
6.986	Estatutos generales	Incompatibilidades	Los exfuncionarios que gozan de una pensión de retiro por inutilidad de segunda clase están impedidos de desempeñar cualquier cargo o función en calidad de planta, contratada o honorarios en los organismos de la Administración del Estado. Reconsidera el dictamen N° 65.163, de 2010, de este origen, y toda jurisprudencia en contrario.	Reconsidera dictámenes N°s. 65.163, 72.579 y 74.014, de 2010; 3.945 y 16.886, de 2011, y 50.342, de 2015.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
14.224	Estatutos generales	Incompatibilidad de cargos	Un funcionario público puede ejercer, dentro o fuera de su jornada ordinaria, hasta doce horas semanales de docencia en una institución de educación estatal. La excepción que contempla el artículo 8º de la ley Nº 19.863, está prevista para el ejercicio de labores docentes particulares.	Complementa dictámenes Nºs. 16.301, de 2003 y 50.848, de 2008.
6.400	Estatutos generales	Personal a contrata	Actualiza instrucciones y criterios complementarios fijados en el dictamen Nº 85.700, de 2016, de este origen, sobre confianza legítima en las contrataciones.	Complementa dictámenes Nºs. 85.700; 53.844 y 78.454, de 2016.
16.512	Estatutos generales	Personal a contrata	Servidores traspasados desde la calidad de honorarios a la contrata en virtud de las leyes de presupuestos que se indican, pueden considerar sus prestaciones a honorarios previas para efectos de invocar la confianza legítima en los términos que disponen los dictámenes Nºs. 85.700, de 2016, y 6.400, de 2018.	Complementa dictámenes Nºs. 85.700, de 2016 y 6.400, de 2018.
16.516	Estatutos generales	Personal a contrata	No resulta necesario que en cada una de las prórrogas de una contrata de un funcionario extranjero se de fundamento a lo exigido por la letra a) del artículo 12 de la ley Nº 18.834.	Reconsidera parcialmente dictamen Nº 7.966, de 2017.
24.221	Estatutos generales	Personal a contrata	No se ajustó a derecho que la Municipalidad de Arica contratara a honorarios al recurrente, toda vez que a la época de entrada en vigencia de ese vínculo, el prestador de los servicios tenía un litigio pendiente contra ese municipio.	Reconsidera parcialmente dictámenes Nºs. 12.612, de 2011, 5.620 y 77.191, ambos de 2013, todos de esta procedencia, así como toda la jurisprudencia en contrario.
24.260	Estatutos generales	Personal a honorarios	Servidor a honorarios habría incurrido en la incompatibilidad contemplada en el inciso segundo del artículo 56 de la ley Nº 18.575, al patrocinar causas civiles en contra de un organismo del Estado distinto a aquel donde se desempeña.	Aclara dictamen Nº 82.301, de 2014.
26.215	Estatutos generales	Procedimientos disciplinarios	Notificaciones por carta certificada de las resoluciones dictadas en procedimientos disciplinarios regidos por las leyes Nºs 18.834 y 18.883, deben efectuarse conforme a lo establecido en las disposiciones que dichos cuerpos estatutarios contemplan al efecto.	Reconsidera parcialmente dictámenes Nºs. 60.165, de 2015; 50.988, de 2016, y 4.088 y 41.713, ambos de 2017.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
17.351	Estatutos generales	Salud incompatible	Nuevos incisos terceros de los artículos 151 de la ley Nº 18.834 y 148 de la ley Nº 18.883, exigen para declarar la salud incompatible una evaluación previa de la comisión de medicina preventiva e invalidez, la que no obsta a la atribución de las comisiones médicas de la Superintendencia de Pensiones para declarar la irrecuperabilidad de los servidores que se indican.	Complementa dictámenes Nºs. 28.713, de 2011; 2.415, de 2013; 13.570, de 2015 y 5.014, de 2016, todos de este origen, y toda otra jurisprudencia sobre la materia.
1.369	Estatutos generales	Trabajos extraordinarios	Las horas comprendidas en el sistema de turnos diarios establecidas por el empleador, configuran la jornada ordinaria del servidor. Los desempeños efectuados fuera de la jornada ordinaria y aquellos que superen la jornada obligada mensual son trabajos extraordinarios y deben retribuirse como tales.	Aclara dictamen Nº 56.063, de 2015.
31.430	Estatutos generales	Viáticos	Funcionarios de Gendarmería de Chile enviados en comisión de estudios, tienen derecho al pago de viáticos según lo previsto en el artículo 5º del decreto con fuerza de ley Nº 262, de 1977, del Ministerio de Hacienda. Gastos de traslado deben ser reembolsados por la institución penitenciaria por las razones que indica.	Complementa dictamen Nº 73.147, de 2016. Reconsidera parcialmente dictamen Nº 73.147, de 2016.
1.359	Estatutos especiales	Asignaciones	Cómputo de plazo de once meses a que alude el artículo 2º de la ley Nº 20.645, debe efectuarse desde la fecha de pago de la asignación asociada al mejoramiento de la calidad de trato al usuario.	Reconsidera dictamen Nº 80.461, de 2014. Complementa dictamen Nº 75.681, de 2014.
26.037	Estatutos especiales	Asignaciones	Solo procede considerar el promedio de la asistencia media del año anterior que reciba subvención escolar para efectos de determinar el porcentaje de la asignación de responsabilidad directiva de los directores de establecimientos educacionales con una matrícula superior a 150 e inferior a 400 alumnos.	Reconsidera parcialmente dictamen Nº 55.995, de 2015.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
30.958	Estatutos especiales	Asignaciones	El tope establecido en el inciso tercero del artículo séptimo transitorio de la ley Nº 20.903, resulta aplicable al conjunto de asignaciones especiales de incentivo profesional otorgadas por el sostenedor desde el 1 de abril de 2016.	Complementa dictamen Nº 6.985, de 2018.
27.065	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Procedía reconocer a asistente de la educación que indica el derecho a la prórroga del contrato de trabajo por los meses de enero y febrero, pues su relación laboral se encontraba vigente al mes de diciembre. Cuando un funcionario regido por el Código del Trabajo se niega a firmar su contrato, el empleador debe remitir ese instrumento a esta Contraloría General o a la sede regional respectiva, para los fines previstos en el artículo 9º de ese texto legal.	Reconsidera parcialmente dictámenes Nºs. 5.189, de 2004; 19.830 y 37.608, ambos de 2015, y 7.338, de 2016; 11.220, de 2005; 7.822, de 2006; 39.470, de 2008; 19.511, de 2009; 21.071 y 24.029, de 2010; 14.058, 50.453 y 74.474, de 2011; 19.105, 33.970, 44.797, 45.043, 45.875, 58.183 y 59.112, de 2012; 1.960, 10.492, 12.544, 15.387, 39.738, 46.086, 46.099 y 63.069, de 2013; 37.253, 45.126, 47.847 y 55.822, de 2014; 24.319, 43.991, 53.813 y 56.188, de 2016.
7.115	Estatutos especiales	Bonos de retiro	Profesores por hora de la Universidad de Santiago deben ser considerados como no académicos para los efectos de las leyes de incentivo al retiro Nºs. 20.807 y 21.043.	Reconsidera dictamen Nº 772, de 2017.
12.291	Estatutos especiales	Bonos de retiro	Contratados conforme a las normas del Código del Trabajo que opten por acogerse a los beneficios de la ley Nº 20.948, también pueden cesar por renuncia voluntaria. Reconsidera en lo pertinente el dictamen Nº 93.587, de 2016, de este origen.	Reconsidera parcialmente dictamen Nº 93.587, de 2016.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
24.903	Estatutos especiales	Código del Trabajo	El personal del Hospital de Carabineros, regido por el Código del Trabajo, puede constituir una asociación de funcionarios en los términos que lo dispone la ley Nº 19.296.	Reconsidera dictámenes Nºs. 50.455, de 2009, y 47.967, de 2000, y toda otra jurisprudencia en contrario.
7.557	Estatutos especiales	Estatuto docente	Exdirectores de establecimientos educacionales, que se encuentren en la situación prevista en el artículo 34 B de la ley Nº 19.070 y se mantengan en la dotación docente, deben ser designados en calidad de titular o de contratado, dependiendo de la naturaleza del vínculo que tenían antes de asumir dicha plaza.	Complementa dictámenes Nºs. 75.493, de 2013, y 20.006, de 2015.
7.776	Estatutos especiales	Estatuto docente	Indemnización que le corresponde percibir a exdocente que se eximió del proceso de evaluación, debe calcularse según los estipendios que recibía en el mes anterior a aquel en que se hizo efectiva su dimisión.	Reconsidera parcialmente dictámenes Nºs. 25.077, de 2015, y 92.787, de 2016.
15.353	Estatutos especiales	Jornada laboral docente	Complementa el dictamen Nº 92.253, de 2016, de este origen, sobre improcedencia de considerar el tiempo de desplazamiento, entre establecimientos educacionales, como parte de la jornada laboral docente.	Complementa dictamen Nº 92.253, de 2016.
25.303	Estatutos especiales	Jornada laboral docente	El tiempo de colación de los docentes, regidos por la ley Nº 19.070, debe imputarse a la jornada laboral, cuando esta es igual o superior a 43 horas cronológicas semanales. Aclara la jurisprudencia que indica.	Aclara dictámenes Nºs. 53.155, de 2004; 64.800, de 2010; y 63.002, de 2015.
13.712	Estatutos especiales	Personal a contrata	La nueva contrata en un grado menor al que tenía asignado un funcionario en su vinculación anterior, dispuesta para la misma anualidad, debe ser fundada y solo producirá sus efectos a contar de su total trámite. No se considera fundamento suficiente para dicha rebaja de grado el que este sea el asignado a quienes realizan las mismas labores.	Reconsidera dictámenes Nºs. 63.585, de 2010 y 47.252, de 2016, y toda jurisprudencia en contrario a lo expuesto en el presente pronunciamiento.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
7.817	Estatutos especiales	Policía de Investigaciones de Chile	Policía de Investigaciones de Chile deberá ajustar su presupuesto vigente a fin de enterar los viáticos adeudados y contratar los seguros de accidentes en favor de los funcionarios que efectúan comisiones de servicio en el paso fronterizo Jama, de acuerdo a lo dispuesto en el presente pronunciamiento.	Aclara dictamen Nº 41.585, de 2015.
7.123	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	La determinación del lugar de cumplimiento del período asistencial obligatorio de los profesionales funcionarios que accedieron a una especialización mediante la comisión de servicio a que se refiere el inciso segundo del artículo 43 de la ley Nº 19.378, dependerá de la fuente de financiamiento de aquella y de los términos de los respectivos convenios.	Complementa dictámenes Nºs. 23.225, 58.680 y 72.333, todos de 2014.
25.892	Finanzas públicas	Obligaciones fiscales	No se reúnen los requisitos legales para que el fisco asuma las obligaciones derivadas de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo que indica.	Complementa dictámenes Nºs. 41.240 y 41.589, ambos de 2006; 27.891, de 2008; 5.907, de 2010; 23.878, de 2011; 5.522 y 55.119, ambos de 2012; 2.478 y 16.744, ambos de 2013; y 84.694, de 2016.
22.148	Medio ambiente	Organización y atribuciones	La Dirección Regional del Biobío del Servicio de Evaluación Ambiental puede continuar conociendo los proyectos de evaluación ambiental a la fecha de instalación de la Dirección Regional de Ñuble y hasta la emisión del informe consolidado de evaluación, incluida la visación pertinente, en cumplimiento de los principios que se detallan.	Complementa dictamen Nº 53.819, de 2007.
20.918	Municipal	Concejales	No procede el pago de viáticos a los concejales, por el hecho que deban desplazarse para la realización de las sesiones del órgano colegiado que integran, a un lugar de la comuna distinto de aquel donde se encuentra ubicada la sede municipal.	Aclara y complementa, dictamen Nº 86.183, de 2013.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
8.130	Municipal	Organización y atribuciones	Las entidades edilicias se encuentran en el imperativo legal de contar con el Padem, instrumento de planificación de naturaleza distinta al presupuesto de educación municipal.	Complementa dictámenes N°s. 28.503, de 2000; 18.223, de 2001; 5.115, de 2003; y, 14.345, de 2015.
15.340	Municipal	Organización y atribuciones	Reconsidera, en lo pertinente, el dictamen N° 10.749, de 2015, por cuanto el aumento de grado del director de control que indica, se verificó por aplicación de lo previsto en el inciso tercero del artículo 16 de la ley N° 18.695.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 10.749, de 2015.
24.232	Municipal	Salud municipal	Servicio de Atención Primaria de Urgencia La Pincoya corresponde a un programa del Ministerio de Salud, puesto que solo ejecuta las acciones que se contemplan en el convenio suscrito para su ejecución.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 44.580, de 2009.
27.911	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Complementa dictamen N° 37.409, de 2017, precisando el periodo que se debe considerar a efectos de actualizar la oferta presentada en la licitación del contrato que se indica.	Complementa dictamen N° 37.409, de 2017.
26.211	Organización y atribuciones	Asociación de municipalidades	Se acoge parcialmente solicitud de reconsideración de dictamen N° 67.150, de 2015, en lo relativo a utilización de recursos municipales para la realización de las actividades propias de las asociaciones municipales.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 67.150, de 2015.
26.247	Organización y atribuciones	Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública	Reconsidera parcialmente el dictamen N° 262, de 2018, de este origen, sobre integración de los consejos de administración de las mutualidades del Ejército y la Aviación, la Mutual de Seguros de Chile y la Mutualidad de Carabineros, por autoridades y funcionarios de las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 262, de 2018.
13.728	Organización y atribuciones	Ministerio de Salud	Desestima solicitud de reconsideración y complementa dictamen N° 46.357, de 2015, que sostuvo que no procede que por la norma general administrativa que indica se reserve el desempeño de la función de dirección de las unidades de hospitalización que señala, de manera exclusiva, a matronas y matrones.	Complementa dictamen N° 46.357, de 2015.

N°	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
24.216	Organización y atribuciones	Ministerio de Salud	Determina alcance del dictamen N° 11.781, de 2018, en relación con diversos aspectos vinculados con la objeción de conciencia institucional.	Complementa dictamen N° 11.781, de 2018.
27.432	Probidad	Declaración de intereses y patrimonio	En la Universidad del Bío-bío, el más bajo cargo de jefe de departamento de su planta de personal no académico fija el piso de todos quienes deben hacer la declaración de intereses y patrimonio, sean académicos o no académicos.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 8.233, de 2001.
7.986	Probidad	Inhabilitación cargos públicos	Salvo fallo diverso de un tribunal, el otorgamiento de una de las penas sustitutivas del artículo 1° de la ley N° 18.216, no conlleva la conmutación de las penas accesorias. Reconsidera toda la jurisprudencia en contrario.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 12.671, de 1998; 14.430, de 1999; 3.114 y 5.279, ambos de 2001; 16.251, de 2002; 14.196 y 28.937, ambos de 2004; 17.271, de 2005; 5.226 y 7.018, ambos de 2006; 12.060, 37.048 y 37.284, de 2007; 36.938, 49.544, 52.904 y 57.742, de 2008; 34.204, 34.571, 40.816, 56.391, 64.518 y 72.938, de 2009; 13.451, 14.601 y 73.300, de 2010; 6.939, 11.705, 13.762 y 42.549, de 2011; 13.995, 26.745, 38.776, 55.885 y 74.185, de 2012; 1.913, 3.709, 5.630, 21.454, 25.336, 37.906, 57.077 y 60.385, de 2013; 493, 14.385, 79.265 y 94.573, de 2014; 50.353, 66.595, 68.710, 92.152 y 92.177, de 2015; 1.046, 30.583, 33.543, 37.317, 37.457, 42.688 y 45.751, de 2016; y 6.529, de 2017.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
25.891	Procedimientos administrativos	Multas	El plazo previsto por el artículo 512 del Código del Trabajo es de días hábiles administrativos.	Reconsidera dictámenes N°s. 64.985, de 2009; 85.946, de 2013, y 17.344, de 2014; como asimismo todo otro en contrario.
6.950	Remuneraciones	Descuento de remuneraciones	Es responsabilidad de todo empleador descontar de las remuneraciones de sus servidores las cotizaciones previsionales. No obstante, si se omiten tales descuentos, el servicio debe cobrar al funcionario las remuneraciones percibidas en exceso, por lo que se reconsidera el dictamen N° 47.101, de 2016.	Reconsidera dictamen N° 47.101, de 2016.
20.903	Remuneraciones	Descuento de remuneraciones	Aclara vigencia del dictamen N° 3.646, de 2017, de este origen, sobre límite a los descuentos efectuados a las remuneraciones de los funcionarios por créditos sociales contraídos con las cajas de compensación.	Aclara vigencia de dictamen N° 3.646, de 2017, de este origen.
14.241	Remuneraciones	Límite de imponibilidad	Límite de imponibilidad de las remuneraciones previsto en el artículo 5° del decreto ley N° 3.501, de 1980, resulta aplicable a los trabajadores contratados conforme a la ley N° 18.476, imponentes de Capredena.	Aclara dictamen N° 21.116, de 2013.
22.748	Sectores regulados	Telecomunicaciones	Reconsidera parcialmente el dictamen N° 46.845, de 2016, de este origen. Los concesionarios de servicios de radiodifusión sonora, los de servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana y los permisionarios de servicios limitados de telecomunicaciones, que sean entidades reguladas por la ley N° 19.418, están exentos del pago de derechos por utilización del espectro radioeléctrico.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 46.845, de 2016.
10.182	Seguridad social	Atención de salud	Artículo 8° de la ley N° 19.086 no contempla los derechos de atención preferente y oportuna que se reclaman. Ratifica y complementa dictamen N° 52.831, de 2016.	Complementa dictamen N° 52.831, de 2016.

Nº	Materia	Submateria	Suma	Dictámenes alterados
247	Seguridad social	Beneficio de sala cuna	Atiende diversas consultas referidas al cumplimiento alternativo de la obligación de otorgar sala cuna, a que se refiere el dictamen N° 68.316, de 2016, de este origen.	Reconsidera dictámenes N°s. 14.970 y 73.058, ambos de 2016. Complementa dictamen N° 68.316, de 2016.
20.921	Seguridad social	Fuero maternal	Funcionarias públicas suplentes y aquellas que se desempeñan bajo una contrata de reemplazo están amparadas por el fuero maternal durante todo el tiempo que contempla el artículo 201 del Código del Trabajo. Reconsidera toda jurisprudencia en contrario.	Reconsidera dictamen N° 24.490, de 2014, como toda la jurisprudencia en contrario.
1.317	Seguridad social	Pensiones	Pago de las pensiones devengadas y no cobradas debe sujetarse al plazo de prescripción extintiva de cinco años que establece el Código Civil, contado desde que se hizo exigible.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 3.230, de 1983, 66.201, de 2015.
24.526	Seguridad social	Sistemas previsionales	Emite un nuevo pronunciamiento sobre el sentido y alcance del inciso segundo del artículo 1º de la ley N° 19.195. Reconsidera el dictamen N° 44.037, de 2010.	Reconsidera dictámenes N°s. 6.847, de 1994; 35.703, de 1996, y 23.281, de 2004, y reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 44.037, de 2010, y 13.685, de 2013.
7.946	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La resolución exenta N° 51, de 2012, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, rige a los informes viales básicos únicamente a partir de la publicación de la ley N° 20.958 y hasta el transcurso de dieciocho meses desde que se publique en el Diario Oficial el reglamento a que se refiere el artículo 171 de la LGUC, careciendo de sustento normativo en forma previa a ese período.	Complementa dictamen N° 34.509, de 2017.

LOS PILARES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República constituye una institución fundamental para el funcionamiento de nuestro sistema constitucional. Dada su persistencia en el respeto impersonal de la legalidad, es justo calificarla como uno de los ejemplos más notables de una institución republicana en Chile e incluso en el continente. La mantención de esta tradición de custodia de la legalidad en los asuntos de gobierno y administración debe ser una consideración esencial en el proceso de modernización de nuestro aparato administrativo. Es necesario tener siempre presente que la Administración debe actuar con eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las tareas públicas, pero también que el Estado de derecho exige un compromiso irrestricto con la legalidad y probidad, para lo cual es necesario contar con instituciones con alta capacidad técnica, probada independencia y una sólida cultura institucional de probidad.

Con todo, ha transcurrido casi un siglo desde la fundación de esta institución y es urgente adaptarla adecuadamente para los desafíos futuros. El devenir de la Contraloría está vinculado estrechamente a la historia del país. Su misma creación, a fines de la década de 1920, ocurre en tiempos de vertiginoso cambio político, económico y social cuando en Chile se hablaba de una «crisis moral». Y posteriormente ha debido adaptarse al continuo cambio que ha experimentado el Estado administrativo chileno durante cada década del siglo XX y XXI. Asimismo, ha debido colaborar en la estructuración jurídica de la acción empresarial del Estado y en la consolidación de los distintos servicios públicos. La Contraloría ha contribuido decididamente a la protección de la función pública y velado por un desarrollo armónico en un contexto de diversos intereses en pugna. Incluso, la Contraloría se esforzó por enfrentar la corrupción y el autoritarismo en las épocas más oscuras de nuestra república. Por último, la Contraloría ha acompañado al giro en el Estado administrador desde la prestación a la regulación de los servicios públicos y las actividades de interés general. Los desafíos no se detienen en la época actual marcada por una acelerada transformación en distintas dimensiones de la acción humana. Los nuevos roles del Estado, el vertiginoso desarrollo tecnológico, una administración estatal llamada a colocar a la ciudadanía en el centro de su acción, y el respeto de los principios de la democracia, los derechos humanos y la legalidad exigen que la Contraloría posea los instrumentos jurídico-institucionales necesarios para seguir cumpliendo con las expectativas de la ciudadanía.

La historia de la Contraloría General es más experiencia y cambio incremental que diseño deliberado. Su ley orgánica originaria de 1927 fue la única oportunidad en que fue posible pensar de forma integral las características que debía poseer el diseño institucional de esta organización. Su incorporación a la Constitución en 1943, la relevante reforma aprobada bajo la presidencia de González Videla en 1950, la modernización parcial impulsada por el presidente Alessandri en 1962, las reformas impuestas por el régimen militar y la extensión de su sustento constitucional en la década de 1970, las reformas emprendidas por el presidente Ricardo Lagos en 2002 y 2005, entre otras, solo han abordado aspectos parciales de la estructura de la Contraloría. Aunque relevantes, los cambios han sido relativamente acotados. En otras palabras, desde su creación no ha existido una nueva mirada sistemática a su ley orgánica. Esto explica en alguna medida los vacíos, desajustes y obsolescencias de este cuerpo legal. Pero también es un indicio de las dificultades políticas y técnicas que enfrenta cualquier intento de repensar la organización y funciones de esta institución.

El objetivo general que debe guiar un proceso de modernización de la Contraloría General es doble. Por un lado, se trata de actualizar su ley orgánica a la realidad que vive nuestra república que en muchos aspectos presenta deficiencias tales como obsolescencias, redundancias, vacíos y regulación asistemática de ciertas materias. Y, por otro lado, se debe buscar robustecer los valores de Estado de derecho, buena administración, transparencia y probidad, rendición de cuentas y eficacia que inspiran la acción de la Contraloría General. Estos valores aseguran que el poder de esta institución se encauce correctamente a través de formas jurídicas bien definidas, que ella informe al resto del Estado y a la ciudadanía del modo como ejerce sus potestades y, por último, que su acción fiscalizadora sea expedita y, a su vez, que no obstaculice la actuación de la Administración activa.

La Constitución Política debe constituir un límite fundamental en la tarea de actualización y reforma. La modernización de la Contraloría debe enfocarse en su ley orgánica constitucional, sin necesidad de afectar los aspectos orgánicos o funcionales con que la Constitución Política la configura actualmente. Por otra parte, también es importante que la modernización implique una reforma significativa de la operación interna de la Contraloría, sin imponer nuevas cargas a la Administración activa. Al contrario, la modernización debe ser capaz de simplificar la relación de la Contraloría con el resto de los órganos del Estado con los que debe interactuar, especialmente la Administración del Estado.

Son cuatro los pilares de este proceso de reforma modernizadora y que a su vez representan los valores que inspiran a la institución.

Primer pilar, reforzar la **AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES**. Este aspecto de la modernización implica, por un lado, actualizar el estatuto del Contralor, en el sentido de propender a fortalecer las inhabilidades para ejercer el cargo,

causales de cesación y plazo de carencia —prohibiciones post-empleo—, entre otras materias. Por otro lado, es necesario modernizar el estatuto del personal de la Contraloría, otorgando mayor protección y estabilidad a los funcionarios, reduciendo la exclusiva confianza a los cargos directivos, al mismo tiempo que se incorporan estándares reforzados de integridad funcionaria a los que estos deberán someterse.

Segundo pilar, fortalecer la **PROBIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA**. Para fortalecer el respeto estricto del principio de probidad administrativa se debe continuar con la fuerte modernización de las actividades fiscalizadoras que se han venido implementando en los últimos años, permitiendo que la Contraloría dicte normas que promuevan el uso de medios digitales. Además de agilizar los procesos administrativos, esto tiene por propósito facilitar la supervisión para prevenir y detectar irregularidades en la acción y procesos administrativos.

Tercer pilar, el **RESPECTO A LOS CIUDADANOS Y AL DEBIDO PROCESO**. Un aspecto central de este pilar es la mejora de estándares de cumplimiento con los principios de debido proceso e imparcialidad. Esto se traduce por ejemplo en la modernización de la justicia de cuentas en sus dos instancias, separando claramente las funciones de examen de las cuentas, de aquellas de juzgamiento de las mismas. Exigencias de imparcialidad y debido proceso recomiendan que la fase de examen posea la suficiente distancia de la fase adjudicativa de este proceso. Lo mismo sucede con otras tareas adjudicativas que complementan las funciones de los tribunales en materia de justicia administrativa.

Cuarto pilar, redoblar el compromiso de la Contraloría General con la **TRANSPARENCIA**. Especialmente importante en este aspecto es robustecer los canales de comunicación y acción con el Congreso Nacional para perfeccionar el circuito de fiscalización de la acción administrativa, detección de errores y corrección de ellos para que sea fluido y eficiente. La modernización también debe reconocer y transformar en obligatorias las distintas iniciativas desarrolladas por la Contraloría para hacer más transparentes sus procesos a través del uso de plataformas digitales, como sucede con el sistema *online* de tramitación de reglamentos y el portal de «Transparencia Proactiva» de la institución.

Una estrategia de reforma de la ley orgánica de la Contraloría debe apuntar a estos pilares. Con esa orientación, y a partir de las propuestas de la Comisión de Estudio para el Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General —que funcionó durante 2018—, las normas básicas contenidas en resoluciones del Contralor, y distintas iniciativas legales que se han presentado en el Congreso Nacional, se efectuó una revisión sistemática e integral de la Ley Orgánica sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General.

A continuación, se ilustra cómo los cuatro pilares se pueden traducir en reformas concretas a la legislación orgánica de la Contraloría General.

I. Autonomía en la toma de decisiones

Un Contralor autónomo e independiente

El Contralor General es el jefe de la institución y quien le otorga sus rasgos institucionales distintivos a esta organización. En la actual ley orgánica existen serias inconsistencias con la regulación constitucional del estatuto del Contralor. Además, existen importantes vacíos a la luz de las exigencias de las gobernanzas modernas.

Por lo anterior, se proponen las siguientes reformas modernizadoras:

Primero, es necesario regular sistemáticamente al jefe superior de la Contraloría General, distinguiéndolo nítidamente del resto de las autoridades de la institución. Esto significa que es necesario definir un apartado independiente de la ley que contenga normas sobre el estatuto de esta autoridad. El resto de las autoridades y funcionarios de la Contraloría deben poseer sus normas propias contenidas en una sección relativa al personal.

Segundo, debe actualizarse la ley orgánica para reflejar el actual mecanismo de nombramiento del Contralor, así como el de remoción contenidos en la Constitución Política. El hecho de que la regulación legal actual no coincida completamente con el texto constitucional vigente es una fuente de confusiones y equívocos que se deben remediar urgentemente. Es recomendable además regular causales de cesación al cargo de Contralor General.

Tras la reforma constitucional de 2005 —que hizo más exigente el *quorum* en el Senado para el nombramiento del Contralor General—, se han experimentado prolongados períodos de vacancia en el cargo. Estos períodos perjudican el funcionamiento de la institución, y consiguientemente, debilitan la gestión de toda la Administración del Estado. Para evitar estos contratiempos es necesario regular el proceso de nombramiento, en similares términos a los propuestos en la moción parlamentaria (Boletín N° 10.430-07), presentada el año 2015. Así las cosas, se sugiere que la ley establezca que, para los efectos de la designación del Contralor General, el Presidente de la República, con al menos treinta días hábiles de anticipación a la fecha de expiración del plazo legal del Contralor General en funciones, deba enviar su propuesta al Senado. En caso de que se

rechace su propuesta, el Presidente de la República debe proponer un nuevo candidato en el plazo de treinta días hábiles.

Tercero, es necesario introducir expresamente causales de inhabilidad que aseguren que esta importante institución solo pueda ser encabezada por personas que garanticen un alto grado de integridad, imparcialidad e independencia. Así, junto con recordar la aplicación de las inhabilidades para ingresar a la Administración del Estado contenidas en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (artículo 54), se deben incorporar supuestos de inhabilidad adicionales. Ellos deben estar basados en la exigencia de demostrada probidad, independencia de las autoridades públicas y distancia de los intereses políticos.

Con el propósito de propender al funcionamiento expedito de la Contraloría General, es necesario incorporar una regulación complementaria sobre subrogación del Contralor. La regla general debe ser que en todos los casos que el Contralor General falte o no pueda conocer de determinados negocios, sea subrogado por el subcontralor, quien es el colaborador inmediato del Contralor General. En ausencia del subcontralor, el Contralor General debe ser subrogado por el jefe de división abogado que se determine mediante resolución, excluyéndose al fiscal, para lo cual podrá establecer el orden de subrogación que estime conveniente. A falta de esta designación, debe subrogar el jefe de división abogado de más antiguo nombramiento.

La regulación de los llamados problemas de «puerta giratoria» constituye uno de los aspectos críticos de la gobernanza pública contemporánea. Es por ello necesario introducir este elemento en el estatuto del Contralor. Se recomienda que una vez cesado en el cargo y por el plazo de seis meses, el Contralor General no pueda prestar ningún tipo de servicio, sea de forma gratuita o remunerada, salvo las actividades académicas en establecimientos de educación superior del Estado o reconocidos por este o por otros Estados, incluidas las actividades directivas en estos, así como las actividades en organismos internacionales.

Por último, las facultades de organización interna del Contralor General son un aspecto clave para asegurar la operación flexible de esta institución. Esto permite que la organización se adapte a las exigencias de fiscalización y pueda experimentar y aprender de distintas configuraciones para realizar sus tareas. Por esto, es necesario que la ley orgánica sea suficientemente ligera en términos organizacionales, evitando una rigidez excesiva que impida adaptación al cambio. Y, a su vez, es necesario contemplar que, para el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus deberes, el Contralor General, con sujeción a la planta de personal, establecerá su organización interna y determinará las denominaciones y funciones que correspondan a cada una de las unidades establecidas para el cumplimiento de las funciones que le sean asignadas,

como asimismo el personal adscrito a tales unidades. Un ejemplo exitoso a este respecto es el caso de los actuales mecanismos que posee la Contraloría para distribuir la carga de trabajo entre las distintas unidades y oficinas regionales.

Un personal profesional comprometido con la probidad

Un aspecto central de la regulación actual del personal de la Contraloría General es la excesiva extensión de la facultad de remoción por exclusiva confianza. Aunque en la práctica históricamente la institución ha desarrollado una notable estabilidad en el empleo y una robusta carrera funcionaria, la regulación legal debe ser reformada porque se ha vuelto anacrónica y contradictoria con los principios de una función pública moderna. Han existido intentos infructuosos por limitar los cargos de exclusiva confianza en la Contraloría General, ejemplo de ello es la moción parlamentaria (Boletín N° 7.655-06) presentada el año 2011. En este punto, parece adecuado que la generalidad de los funcionarios de la institución se rija por las normas del Estatuto Administrativo, sin perjuicio de las normas especiales que pueda contemplar la ley. El sistema de exclusiva confianza debe reducirse a los cargos pertenecientes a la planta de directivos, a los contralores regionales y a los jefes de unidad.

No obstante lo anterior, y como viene ocurriendo en la mayoría de las nuevas plantas de funcionarios, la ley debe reconocer cierta flexibilidad respecto del personal no sometido a la exclusiva confianza. En tal sentido, la ley orgánica debería seguir los mecanismos utilizados para el personal de la Comisión para el Mercado Financiero. Para ello se debe disponer que, para la cesación en el cargo de este tipo de funcionarios, se podrá declarar la vacancia por necesidades de la institución, las que deberán ser señaladas en un listado de causales claramente establecido, una vez al año y fundada en razones vinculadas a su buen, oportuno y eficiente funcionamiento, previa evaluación de las jefaturas.

Los funcionarios que cesen en su cargo por aplicación de la declaración de vacancia deben tener derecho a la indemnización contemplada en el artículo 154 del Estatuto Administrativo, esto es, una indemnización equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la institución, con un máximo de seis. También deben tener derecho a esta compensación los funcionarios que desempeñen cargos de exclusiva confianza que dejen de prestar servicios en la Contraloría General por remoción o petición de renuncia, siempre que se hayan desempeñado en la institución al menos por una década.

Por otra parte, considerando que la Contraloría General es la principal institución pública encargada de velar por el respeto irrestricto de la probidad pública, sus autoridades y funcionarios deben estar sometidos a estándares de integridad mayores que el resto de la Administración activa. En tal sentido la ley orgánica

debe prever que los funcionarios de la Contraloría General se abstengan de formular opiniones o emitir juicios respecto de los asuntos de que estuvieren conociendo con ocasión del ejercicio de sus funciones y cuya resolución se encontrare pendiente. Asimismo, ellos deben guardar reserva acerca de los documentos y antecedentes de los que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones, siempre que tales documentos y antecedentes tengan el carácter de reservados o secretos. La ley orgánica debe indicar que estos deberes de confidencialidad deben ser observados incluso una vez que los funcionarios hayan cesado en el ejercicio de sus cargos.

En la misma línea de resguardo de la probidad administrativa, la ley orgánica debe ampliar las obligaciones de efectuar declaraciones de interés y patrimonio. Esta obligación debe alcanzar a los funcionarios de la Contraloría General que se desempeñen en cargos de la planta de directivos, profesionales o fiscalizadores de la entidad o su equivalente.

Adicionalmente, la ley orgánica debe reflejar la orientación a la probidad del personal de la Contraloría de manera explícita, indicando que estos funcionarios deben ejercer sus funciones de manera honesta e imparcial y que, en ninguna circunstancia, su juicio e integridad debe estar comprometido por situaciones ajenas al cumplimiento de las funciones de la institución. En particular, la ley debe establecer deberes adicionales que expresen la lealtad debida a la institución y al resto de los órganos del Estado y a los derechos de las personas.

Otros de los temas clave de la moderna regulación de la gobernanza pública tiene relación con evitar los conflictos de intereses. Existen tres áreas en que es posible una modernización. Primero, se debe establecer que los funcionarios de la Contraloría General deberán comunicar por escrito a su superior inmediato cuando surja algún conflicto de intereses en el ejercicio de sus funciones, debiendo abstenerse de intervenir cuando concurran los motivos indicados en el artículo 12 de la ley N° 19.880 y en el artículo 62 N° 6 de la ley N° 18.575. Segundo, se debe establecer que son incompatibles las actividades de las exautoridades y exfuncionarios de la Contraloría General que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado, cuando el desempeño de sus nuevas labores se relacione directamente con las materias que eran informadas o resueltas por ellos. Esta incompatibilidad debe mantenerse por seis meses después de haber expirado en sus funciones. Y, finalmente, debe preverse que una vez cesados en sus cargos, y por el plazo de un año, las exautoridades y exfuncionarios de la Contraloría General, no podrán efectuar presentaciones ni litigar ante el ente contralor o el Tribunal de Cuentas, ni deducir acciones judiciales en su contra o asumir la representación o patrocinio en ellas. Esta prohibición, sin embargo, no debe aplicarse tratándose del ejercicio de derechos propios, de su cónyuge, conviviente civil, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

Para concluir, es importante señalar que este aspecto de la reforma debe mantenerse alineado con el proyecto de ley sobre integridad en la función pública que está siendo actualmente discutido en el Congreso Nacional y con otras iniciativas legales que se presenten sobre la materia.

II. Probidad en la función pública

Más probidad y mejor fiscalización

Los aspectos centrales de la actual ley orgánica de la Contraloría fueron redactados en el contexto de un Estado completamente distinto al que vemos hoy. Los procesos eran más mecánicos, lentos y menos complejos. En la actualidad, la toma de decisión tiene normalmente un carácter multinivel, significa desembolsos de recursos públicos extraordinariamente elevados y utiliza con sorprendente frecuencia medios tecnológicos de avanzada. Además, los actuales vínculos entre la esfera privada y la esfera administrativa habrían sido inimaginables a comienzos del siglo XX. Por ello, es necesario modernizar las herramientas de fiscalización de la Contraloría para lidiar con una realidad transformada y en permanente evolución.

La nueva legislación debe como mínimo clarificar las categorías y el lenguaje, sin rigidizar procesos que deben quedar abiertos al cambio. La ley debe orientar a los funcionarios de la Contraloría General que deberán implementar este nuevo cuerpo normativo, y debe ser también entendible por los funcionarios de la Administración activa que interactúan cotidianamente con la institución fiscalizadora.

Mejor definición de los propósitos de la rendición de cuentas

Es conveniente que la ley orgánica de la Contraloría General clarifique el propósito que debe tener la rendición de cuentas distinguiendo entre rendición de cuentas de carácter general y la rendición de cuentas financiera. Esta distinción puede servir de guía tanto para los fiscalizadores como para las entidades de la Administración activa. La rendición de carácter general tiene por objeto dar cuenta de la situación financiera, presupuestaria y patrimonial de las entidades sujetas a su fiscalización. Esta rendición está constituida por los estados financieros e informes que determine el Contralor General, los que deberán ser remitidos en los plazos que se establezcan para estos efectos. La rendición financiera, por otra parte, tiene por objeto dar cuenta de todos los

gastos efectuados con recursos públicos. Esta rendición está constituida por el expediente que contiene la documentación que sustenta los respectivos gastos. Dicho proceso de rendición deberá ser, por regla general, de carácter electrónico, tal como hoy existe respecto de algunas instituciones de la Administración activa.

Racionalización de la toma de razón

La toma de razón es una herramienta que contribuye a mejorar la calidad de las regulaciones, así lo reconoce también la OCDE. Esta importante función está totalmente integrada en la Administración activa. Sin embargo, es conveniente incorporar elementos modernizadores que doten a esta herramienta de dinamismo. En ese sentido, sin alterar la facultad del Contralor General de determinar las materias que se declaran afectas a toma de razón, este mecanismo debe concentrarse en la fiscalización de los actos que tengan una especial trascendencia y respecto de los cuales el control preventivo constituya un aporte significativo, privilegiando los mecanismos de reemplazo respecto de los demás actos.

Un importante vacío de control en la actual regulación tiene relación con la actuación municipal. Es una necesidad país que la Contraloría General pueda a lo menos examinar preventivamente los actos de nivel municipal más importantes o donde exista un mayor riesgo de error o irregularidades. Por ello, es aconsejable incluir en la toma de razón a las decisiones de las municipalidades que se refieran a procesos de contratación que el Contralor General indique mediante resolución fundada. En la práctica, la falta de un control previo de legalidad obligatorio, se ha suplido voluntariamente con aquellos municipios que han suscrito convenios de revisión preventiva de juridicidad y que alcanzan cerca de un 20% de las municipalidades.

Por otro lado, es necesario que la ley refleje la complejidad del trámite de toma de razón de determinados actos. Mientras que el estudio que efectúa la Contraloría respecto de ciertos actos de especial complejidad requiere tiempo y deliberación interna, otros actos pueden someterse a una tramitación simplificada. Por esta razón, respecto del plazo para realizar el trámite de toma de razón, se sugiere distinguir entre decretos y resoluciones ordinarios, y actos reglamentarios o de especial complejidad. Mientras los primeros deberían ser tomados razón o representados por la Contraloría dentro del plazo de quince días hábiles contado desde la fecha de su recepción —prorrogable hasta por otros quince días—, para los segundos el plazo debe ser de treinta días hábiles, prorrogables por igual término.

Finalmente, se debe extender y hacer más expedita la operación de la toma de razón electrónica, eliminando la exigencia de celebración de convenios entre la

Contraloría General y los servicios respectivos. Esta modificación, junto con la anterior, pueden contribuir decididamente a acelerar el proceso administrativo y a concentrar los esfuerzos de la Contraloría donde son más necesarios.

Tramitación electrónica de productos de fiscalización

La ley orgánica debe permitir el desarrollo de las distintas formas que puede adoptar la fiscalización de la Contraloría General. Con tal propósito, se debe indicar que la institución efectuará auditorías, inspecciones, investigaciones, seguimientos y validaciones con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

Conforme a lo anterior, a través de dichos instrumentos de fiscalización la Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos; y, formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

Dado que la regulación detallada de estos instrumentos en una ley orgánica podría generar una indeseable petrificación, se debe otorgar facultades al Contralor para ir delineándolos a través de sus propias resoluciones. En otras palabras, la ley orgánica debe señalar que el Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías, inspecciones, investigaciones, seguimientos y validaciones que le corresponda efectuar al organismo fiscalizador, incluyendo la posibilidad de llevar a la práctica estos productos de fiscalización mediante medios electrónicos. Debe mantenerse explicitada en la ley que la acción de la Contraloría enfrenta como límite el examen de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

Amplio acceso a cuentas corrientes, bases de datos, y gastos reservados

Es trascendental que la Contraloría tenga el más amplio acceso a cuentas corrientes y bases de datos de los órganos de la Administración del Estado y otras entidades sometidas a su fiscalización. El proyecto de ley, iniciado en mensaje, que modifica la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, incorpora un nuevo artículo a la Ley General de Bancos que otorga a la Contraloría acceso a las cuentas corrientes de las entidades sometidas a su fiscalización. No obstante ello, es importante que las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General se encuentren reconocidas en un mismo cuerpo legal.

Por ello, la ley orgánica debe prever que todas las cuentas corrientes bancarias que mantengan los Ministerios, Instituciones Fiscales, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y, en general, todos los servicios públicos creados por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General. Se debe precisar, asimismo, que la apertura, cambio de giradores y cierre de todas las cuentas corrientes bancarias requerirá siempre autorización previa de la Contraloría General. Además, debe poder acceder a las operaciones bancarias, incluidas las sujetas a reserva o secreto, de todos los órganos de la Administración del Estado sometidos a su control.

Es importante prever una sanción en caso de que se infrinja el deber de obtener la autorización previa de la Contraloría. De esta manera, la ley debe establecer que el funcionario o agente público que, sin expresa autorización de la Contraloría General, abriere cuenta bancaria a su nombre con los fondos a que se refiere la ley orgánica, podrá ser sancionado con hasta la destitución, pérdida del empleo o su equivalente, previa instrucción del procedimiento disciplinario respectivo, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.

Por otra parte, debe asegurarse que la Contraloría tenga el más amplio acceso a las bases de datos y sistemas informáticos similares administrados por entidades fiscalizadas, que digan relación con el objeto de su fiscalización. En concreto, la ley orgánica debe contener una norma que claramente determine que en el ejercicio de sus atribuciones la Contraloría General tendrá acceso directo en cualquier momento a las bases de datos, sistemas informáticos, y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administren los órganos y entidades sujetos a su control, siempre que dichas bases de datos se relacionen con el objeto o materia de la fiscalización que se esté llevando a cabo.

Por último, en materia de fiscalización y probidad es urgente avanzar en mejorar los niveles de fiscalización del uso de gastos reservados. Se debe explorar la posibilidad de que un comité especial de la Contraloría General –constituido por altas autoridades de la institución– pueda examinar la rendición de este tipo de gastos. Esta rendición debe ser completa, aunque debe someterse a estrictos deberes de confidencialidad por parte de los funcionarios que efectúen el examen respectivo. El deber de reserva o secreto en tal caso debe ser respaldado por una normativa penal que sancione su incumplimiento. En caso que se decida que la Contraloría no pueda contar con antecedentes para realizar el examen de cuentas dado el carácter de reservado – como sucede actualmente– es preferible excluir a la Contraloría de este control aparente.

III. Respeto a los ciudadanos y al debido proceso

El respeto por los ciudadanos es uno de los principios orientadores de la Contraloría General. Esta institución no es un mero mecanismo de administración interna que interese solo a la burocracia pública, sino que es una organización completamente integrada a las exigencias de un Estado Constitucional moderno y respetuoso de los derechos de las personas. Por ello, la Contraloría busca cumplir sus funciones con pleno respeto de los derechos de los ciudadanos que interactúan con ella, sean ellos funcionarios públicos o terceros de carácter privado. Esto se manifiesta en distintas dimensiones de la Contraloría, pero es especialmente relevante en aquellas tareas en que ella puede pronunciarse sobre la legalidad de la actuación pública o de los distintos tipos de funcionarios públicos, con pleno respeto del debido proceso. Este es el caso, por un lado, del examen y juzgamiento de cuentas y, por el otro, de la actuación de la Contraloría en el contencioso funcional y como mecanismo alternativo de agotamiento de la vía administrativa.

Examen de cuentas

En un esfuerzo modernizador decisivo, se debe separar en la ley orgánica el título actual sobre examen y juzgamiento de las cuentas dando lugar a dos títulos independientes. Se debe reforzar el rol que le corresponde a la Contraloría

General en el examen de las cuentas, distanciándola de la función jurisdiccional que debe corresponder a un Juez de Cuentas que posea robustas garantías de imparcialidad e independencia, y fuertes vínculos con el Poder Judicial.

Entre las principales propuestas de modificaciones al examen de las cuentas, se considera la incorporación de una definición de examen de cuentas que guíe de mejor forma a los funcionarios en el desempeño de sus funciones. Esta actividad se puede concebir como la revisión de los hechos económicos registrados en las cuentas de los auditados y su documentación de respaldo, relacionada con el ingreso, la custodia, administración, recepción, inversión, pago o, en su caso, rendición de fondos. La finalidad de este examen es doble. Consiste, por un lado, en fiscalizar la percepción de las rentas del Fisco o de las demás entidades sometidas a la fiscalización de la Contraloría General y la inversión de los fondos, comprobando, en ambos casos, si se ha dado cumplimiento a la normativa que rige su ingreso y su aplicación o gasto. Y, por otro lado, su finalidad consiste en comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad.

La ley debe contemplar que la rendición de cuentas sea electrónica en la mayor medida posible y prever la celebración de los convenios respectivos para implementar gradualmente esta política de fomento de la digitalización. Otro aspecto crucial –que está ausente en la ley vigente– es la incorporación del daño al patrimonio público como elemento necesario para formular un reparo. De esta forma se refuerzan uno de los elementos claves de la responsabilidad civil patrimonial que deben concurrir en el reparo como es la existencia de un perjuicio. Por último, se debe contemplar un plazo de caducidad para presentar un reparo en aquellos casos en que la responsabilidad del funcionario deriva de un sumario administrativo.

Juzgamiento de las cuentas

Respecto del juzgamiento de las cuentas, y dado que se trata de una función jurisdiccional, se sugiere introducir importantes innovaciones que resguarden la debida independencia e imparcialidad que debe tener tanto la autoridad encargada de juzgar las cuentas como el procedimiento contemplado para ello.

La ley debe comprender normas relativas al objeto del Tribunal de Cuentas, su dependencia presupuestaria –Contraloría General– y directiva, correccional y económica –Corte Suprema–. Además, debe regular, entre otras normas, el nombramiento, duración y causales de cesación del Juez de Cuentas y del Secretario Abogado del tribunal; las causales de implicancias y recusaciones; la subrogación en caso de impedimento, inhabilidad o ausencia; los deberes, prohibiciones e inhabilidades; y las funciones del Secretario Abogado. Varios de estos preceptos pueden seguir el modelo de los jueces de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

Respecto del procedimiento, y dado que se trata de un juicio de responsabilidad civil, es aconsejable que la primera instancia del juicio se sustancie en el Tribunal de Cuentas mientras que la segunda instancia debe radicarse en la Corte de Apelaciones de Santiago. En cuanto a normas de sustanciación del juicio, se avanza hacia la tramitación electrónica, permitiendo, entre otras cosas, que los escritos y documentos se presenten por vía electrónica y que las resoluciones que dicte el Tribunal se notifiquen por estado diario en el sitio electrónico del Tribunal, el que será proveído por la Contraloría General, salvo excepciones. Asimismo, se deben eliminar aquellas disposiciones que establecen privilegios procesales para la Contraloría General, y se deben incorporar disposiciones que regulen con mayor detalle el procedimiento, estableciendo expresamente la supletoriedad del Código de Procedimiento Civil en aquellas materias no reguladas por la ley.

Control de los actos de la Administración por la vía del reclamo

Desde hace décadas la Contraloría General ha realizado una contribución crucial al sometimiento del Estado a la legalidad por la vía de pronunciarse sobre reclamos o peticiones de funcionarios o particulares afectados por la acción administrativa. Este rol no solo se explica por la histórica ausencia de tribunales contencioso administrativos, sino también porque, en ejercicio de sus potestades de control, la Contraloría General puede ofrecer una forma de resolución administrativa menos onerosa y más expedita. Además, la existencia de la Contraloría como un mecanismo de resolución de controversias no impide que los afectados puedan usar la vía judicial, y las interpretaciones de la Contraloría puedan ser revisadas posteriormente por un tribunal. En otras palabras, la Contraloría puede ofrecer una forma de descarga para el Poder Judicial, y un mayor acceso a los ciudadanos a mecanismos de justicia administrativa. Ella complementa y hace más sofisticado el conjunto de instrumentos que posee nuestro sistema jurídico en materia de justicia administrativa, en línea con los desarrollos del último siglo en el concierto comparado.

Sin duda, esta faceta de la acción de la Contraloría debe ser mejorada y sus cimientos institucionales robustecidos. Para ello, la propia Contraloría ya ha iniciado reformas de nivel administrativo para mejorar el servicio que se otorga a los funcionarios públicos que reclamen ante ella por acciones ilegales que afecten sus derechos estatutarios. Estas reformas deben ser incorporadas a la futura ley orgánica. Lo mismo debe suceder con la intervención de la Contraloría General como un mecanismo adicional para el agotamiento de la vía administrativa, como fue mencionado en el párrafo anterior. Esta dimensión crítica de la Contraloría debe ser regulada por la ley orgánica en sus aspectos básicos para asegurar el debido proceso y el respeto por los derechos de los ciudadanos.

IV. Transparencia de los procesos

Como todo órgano del Estado la Contraloría General debe ajustarse a las exigencias de publicidad y transparencia del moderno Estado Constitucional. Este es uno de los requerimientos del carácter democrático de nuestra república pues permite a los ciudadanos estar alertas de cómo se ejerce el poder público y tener una actitud activa y crítica respecto de quienes ocupan cargos públicos. Hoy en día un principio rector de la Contraloría es la actuación transparente, accesible al ciudadano y al resto de las instituciones del Estado.

Existen una serie de elementos de transparencia de la Contraloría que deben ser incorporados o consolidados en su ley orgánica. En primer lugar, es necesario enfatizar una serie de instrumentos creados recientemente por la Contraloría y que merecen un lugar –posiblemente con un reconocimiento genérico– en su legislación orgánica. Primero, se debe prever que la Contraloría pueda usar plataformas digitales para facilitar el seguimiento de sus procesos de toma de decisión. Por ejemplo, actualmente se están implementando sistemas de seguimiento en línea de la tramitación de decretos supremos reglamentarios. De esta manera, la ciudadanía –tanto los posibles afectados como la academia– puede monitorear los tiempos y la forma cómo se despliega la actividad revisora de la Contraloría. Otra ilustración está dada por el sistema de seguimiento de la tramitación de peticiones de particulares y funcionarios ante la Contraloría. Finalmente, debe existir un anclaje legal genérico, pero explícito, para las iniciativas de transparencia proactiva que ha desarrollado recientemente la Contraloría. Es importante la consagración de esta dimensión de publicidad y transparencia en la ley orgánica de la Contraloría porque le da relieve a un aspecto central del funcionamiento contemporáneo de esta institución y que de otra forma puede pasar desapercibido.

En segundo lugar, es aconsejable que se incorpore a la ley orgánica un nuevo apartado relativo a las relaciones de la Contraloría General con otras instituciones. Aquí se deben agrupar normas que gobiernen las relaciones de rendición de cuenta, de comunicación, colaboración y supervisión entre la Contraloría y el Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional, y la ciudadanía en general.

En la actualidad, la relación de la Contraloría con el Gobierno se lleva a cabo mediante la Secretaría General de la Presidencia y no a través del Ministerio de Hacienda, lo que debe reflejarse en la ley orgánica. También pertenecen a este párrafo las normas que dan preferencia a ciertas solicitudes de la Cámara de Diputados –contenida en el art 1º inciso 2º actual– y los informes y cuentas públicas que el Contralor debe presentar al Congreso Nacional. Respecto

de este último aspecto, se debe establecer que el Contralor General remitirá al Presidente de la República y a ambas ramas del Congreso Nacional, a más tardar en el mes de abril de cada año, un informe sobre la situación financiera del Estado correspondiente al ejercicio del año anterior. Este informe debe contener los estados consolidados sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial. Además, la Contraloría General debe poder elaborar otros estados financieros que se requieran para una mejor información, acerca de los recursos y obligaciones del Estado. Todos estos informes deben ser publicados en el sitio electrónico de la Contraloría General.

En el mismo sentido, la ley debe indicar que el Contralor General, a más tardar en el mes de octubre de cada año, asistirá a la Cámara de Diputados para informar sobre los principales hallazgos que hayan surgido de las fiscalizaciones realizadas en el año precedente, y sobre sus relaciones con la Cámara de Diputados, especialmente su comparecencia al Congreso Nacional, los requerimientos solicitados y las audiencias sostenidas con parlamentarios. Asimismo, se debe prever que el Contralor General informará semestralmente a las comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado sobre las principales dudas y dificultades que se hayan suscitado con motivo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, pudiendo sugerir modificaciones para el mejor y más expedito funcionamiento de la Administración del Estado.

Por último, la ley debe exigir que la Contraloría General envíe semestralmente a la Cámara de Diputados una lista de los decretos que no hubieren sido despachados dentro de los plazos de quince o treinta días, según sea el caso, con indicación de los motivos del retraso.

V. Conclusiones

A casi cien años desde su establecimiento, la Contraloría General enfrenta una serie de desafíos. Ella debe estar equipada para poder enfrentar de forma ágil, profesional y con determinación los retos de la Administración Pública contemporánea. Ellos abarcan aspectos tales como la probidad, la imparcialidad, la buena administración, y la legalidad. La Contraloría debe mostrar la fortaleza necesaria para poder asegurar que la Administración del Estado actúa a la altura de los requerimientos de un Estado moderno, pero no debe ser un obstáculo al cambio ni una fuente de rigideces. Ciertamente, no es fácil lograr este equilibrio, pues requiere un criterio y una sensibilidad pública de largo alcance que no caiga presa de la miopía de los problemas de corto plazo que nos inquietan cotidianamente.

Para concluir, se debe resaltar la importancia de los aspectos modernizadores recién resumidos. Ellos buscan armonizar el texto legal con la Constitución Política vigente y el resto de la legislación moderna que rige la actuación de la Administración del Estado. Con esto se superan confusiones y ambigüedades de un texto que ha pasado décadas sin sufrir una reforma integral. Asimismo, se persigue fortalecer el Estado de Derecho, reduciendo y estructurando la discrecionalidad del Contralor General tanto en los aspectos internos como externos de su actuación. Es así como se reducen significativamente los funcionarios de exclusiva confianza del Contralor. Por último, la modernización que se visualiza busca fortalecer los estándares de probidad funcionaria e integridad que deben cumplir los funcionarios de la Contraloría General de la República. Esto está en línea con la orientación hacia la promoción de la probidad pública que anima la actuación de esta institución. En momentos de crisis de confianza ciudadana en las instituciones públicas, asumir todos estos desafíos implicará, no solo responsabilidad política, sino sobre todo visión de Estado, de un Estado del siglo XXI, que es lo que espera y reclama la ciudadanía.

INNOVACIÓN EN LA TOMA DE RAZÓN ANÁLISIS DE LA NUEVA RESOLUCIÓN

Elías Guzmán Silva*

1. Introducción

El 26 de marzo de 2019, el mismo día en que se celebraba el 92º aniversario de la Contraloría General de la República¹—creada mediante el decreto con fuerza de ley N° 400 bis, de 1927—, se dictó la resolución N° 7, que regula la toma de razón.

Había transcurrido ya una década desde que el Contralor Ramiro Mendoza, a través de la resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón², estableció fundadamente, y casi sin variaciones durante su período como Contralor General³, el catálogo de los actos de la Administración sujetos dicho control preventivo de legalidad por parte de la entidad fiscalizadora.

De ese modo, y tal como había ocurrido antes con las otras veinte resoluciones sobre exención de toma de razón emitidas por cuatro contralores desde 1962⁴—año en que se dictó la ley N° 14.832, que modificó el actual artículo 10 de la ley N° 10.336, facultando expresamente al Contralor General para dictar ese tipo de normativa—, prácticamente se congeló durante toda la vigencia de la resolución N° 1.600, de 2008, el listado de actos fiscalizados a través de ese mecanismo.

* Abogado, jefe de la Unidad de Lineamientos en la División Jurídica de la Contraloría General de la República.

- 1 También referida como Contraloría, entidad fiscalizadora u organismo de control.
- 2 La resolución N° 520, de 1996, dictada por el Contralor Osvaldo Iturriaga, fue la normativa que reguló la exención de la toma de razón antes de la resolución N° 1.600, de 2008.
- 3 La única modificación que tuvo la resolución N° 1.600, de 2008 en ese período fue la incorporación del N° 7.3.4. —relativo a la aprobación de bases de concursos para el ingreso o promoción, en calidad de titular— a su artículo 7º, vigente a esa data, mediante la resolución N° 569, de 2014.
- 4 Los Contralores Enrique Silva Cimma, Héctor Humeres, Osvaldo Iturriaga y Ramiro Mendoza.

En dicho contexto, y ahora siendo Contralor Jorge Bermúdez, en 2018 la Contraloría emprendió un proceso interno de revisión de la aludida regulación, con el objeto de adecuarla a los cambios que había experimentado el ordenamiento jurídico, el sector público y la ciudadanía y, de ese modo, hacer más eficiente y eficaz el control de legalidad de los actos de la Administración⁵.

Para ello, la entidad fiscalizadora tuvo en consideración los artículos 98⁶ y 99⁷ de la Constitución, así como los incisos quinto⁸ y sexto⁹ del artículo 10 de la ley N° 10.336, que facultan al Contralor General para dictar disposiciones que eximan fundadamente de toma de razón los decretos y resoluciones que se refieran a materias que no considere esenciales, lo que quedó reflejado expresamente en los vistos y considerandos de la resolución N° 7, de 2019.

Dicho proceso también se enmarcó en la estrategia institucional 2017-2020 de la Contraloría¹⁰, en particular los objetivos «agilizar y simplificar los productos jurídicos», «apoyar el fortalecimiento del sector público» y «difundir nuestra labor» y su visión, la que indica que «al año 2020 seremos reconocidos por la

5 Tanto en el *Encuentro de contralores regionales y directivos de Valparaíso* como en el *Encuentro de jefaturas de la función jurídica en Santiago*, se analizó el proyecto de nueva normativa. Ver: <https://twitter.com/Contraloriaci/status/1032742772640559109> y <https://twitter.com/Contraloriaci/status/1069589592817483776>

6 *Artículo 98. Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.*

7 *Artículo 99. En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.*

Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución.

8 *No obstante, el Contralor General podrá eximir a uno o más ministerios o servicios del trámite de la toma de razón de los decretos supremos o resoluciones que concedan licencias, feriados, y permisos con goce de sueldos, o que se refieran a otras materias que no considere esenciales. Tratándose de decretos supremos, la exención solo podrá referirse a decretos firmados «por orden del Presidente de la República». Esta exención podrá ser concedida por plazos determinados y dejada sin efecto por el Contralor, de oficio o a petición del Presidente de la República, según sea el uso que se haga de tal liberalidad (inciso quinto del artículo 10 de la ley N° 10.336).*

9 *La resolución del Contralor deberá ser fundada y en ella se fijarán las modalidades por las cuales se fiscalice la legalidad de dichos decretos o resoluciones y, además, deberá dar cuenta a la Cámara de Diputados, cada vez que haga uso de esta facultad, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política de la República (inciso sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336).*

10 Ver <https://www.contraloria.cl/web/cgr/definiciones-estrategicas>

ciudadanía como la institución autónoma que fiscaliza el cuidado y buen uso de los recursos públicos», la que quedó plasmada, en parte, en el considerando N° 3 de la resolución N° 7, de 2019¹¹.

Además, para la generación de la citada resolución N° 7, de 2019, el organismo de control contó con la activa participación de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos, mediante diferentes instancias de dinamización que incluyeron la presentación del proyecto ante el Consejo de la Sociedad Civil de la Contraloría¹², conversatorios con fiscales ministeriales¹³ y académicos¹⁴, encuentros con fiscales y asesores jurídicos de la regiones de Antofagasta, Araucanía y Arica y Parinacota, e-mails de difusión a los más 2.000 suscriptores del Boletín Jurídico de la entidad fiscalizadora y oficios informativos a los ministerios.

Dentro de dicho proceso participativo, cabe destacar la inédita consulta pública voluntaria¹⁵, a la que se sometió el borrador de nueva resolución, que estuvo abierto desde el 12 de octubre al 31 de diciembre de 2018 a través del portal web de la Contraloría, en la se recibieron 170 observaciones de la ciudadanía que, según da cuenta el informe de la consulta, permitieron hacer mejoras concretas al proyecto inicial¹⁶.

De este modo, se observa que, después de diez años de vigencia de la resolución N° 1.600, de 2008, el cambio en la regulación de la toma de razón a través de la resolución N° 7, de 2019, se insertó en la estrategia institucional de la Contraloría y fue precedido de un proceso de validación con la ciudadanía y la Administración.

En este contexto y teniendo en cuenta el impacto que tiene la regulación de la toma de razón en la Administración y la ciudadanía, resulta de interés analizar la resolución N° 7, de 2019, los lineamientos en los que se sustenta, su estructura y principales cambios respecto de la resolución N° 1.600, de 2008.

11 Dicho considerando señala «Que la toma de razón es un control obligatorio de la juridicidad de los actos, que vela por el resguardo del principio de probidad, por el derecho a una buena Administración, y por el cuidado y buen uso de los recursos públicos».

12 Ver https://www.contraloria.cl/documents/451102/2429630/ACTA_COSOC_NOVIEMBRE+2018.pdf/3edde5f5-636a-73f9-709b-2ae8e03b542e

13 Ver <https://twitter.com/Contraloriaci/status/1080839346704535552>

14 Ver <https://twitter.com/Contraloriaci/status/1075402606615379970>

15 La ley N° 20.500 no estableció como obligatorio este tipo de mecanismo de participación ciudadana para la Contraloría. Sobre el particular, ver el título IV, denominado «De la participación ciudadana en la gestión pública», de la ley N° 18.575.

16 Por ejemplo, el informe releva la adecuación que tuvo el artículo 4° del proyecto de resolución que se sometió a la consulta pública y la redacción final con la que quedó en la resolución N° 7, de 2019, en donde se modificó la oportunidad con que se dictará la resolución que fijará temporalmente los montos en UTM de los actos que se someterán a toma de razón.

2. Lineamientos de la nueva resolución

Si bien la resolución N° 7, de 2019, no lo declara expresamente, de la lectura de sus considerandos y articulado, así como del informe de la consulta pública, se advierte que la nueva regulación de la toma de razón se basa en siete lineamientos: lenguaje claro; racionalización de materias afectas; dinamismo en la definición de materias afectas; enfoque regional; afectaciones temporales; exenciones temporales; y rediseño y reforzamiento de controles de reemplazo.

2.1. Lenguaje claro

A través de un lenguaje directo al inicio de cada párrafo, se declaran expresamente los actos sometidos a toma de razón, con el objeto de dar claridad respecto de que las materias que no están ahí mencionadas se encuentran exentas de ese control.

Por ejemplo, el párrafo II, «Materias financieras y económicas», señala en su artículo 11 que «Están afectos a toma de razón los siguientes actos», y a continuación, en siete numerales identifica cada uno de ellos. Dicha estructura se repite en los siguientes 8 párrafos. Finalmente, y como regla de clausura, en el artículo 19 del párrafo X, se establece que todas las materias que no están contempladas en los párrafos precedentes, se encuentran exentas del control preventivo de juridicidad¹⁷.

En el considerando N° 12 de la resolución N° 7, de 2019, se advierte que dicho cambio en la redacción de la normativa respecto de la resolución N° 1.600, de 2019 fue deliberado, puesto que se señala «Que, a fin de propender a una mayor certeza y comprensión de las materias que se encuentran afectas a toma de razón, se ha estimado del caso reordenarlas y agruparlas, a fin de que exista claridad respecto de las materias que quedan exentas». Este lineamiento fue ampliamente valorado por los participantes de la consulta pública, lo que quedó reflejado en su informe¹⁸.

17 Ello, a diferencia de la forma en que se establecían las materias afectas en la resolución N° 1.600, de 2008, que indicaba, por ejemplo, en su título II, «Decretos y resoluciones relativos a materias financieras y económicas», artículo 8°, «Exímase de toma de razón los decretos y resoluciones sobre materias de este título, salvo los que se dicten sobre las siguientes, consideradas esenciales y que, en consecuencia, se encuentran afectos a dicho trámite».

18 En el informe se indica, a modo ejemplar: «Respecto del proyecto de toma de razón, me pareció claro en su lenguaje, se realizan precisiones respecto de los ámbitos jurídicos que aborda, es un texto de fácil comprensión respecto de la ciudadanía, cumpliéndose con el principio de transparencia».

Al respecto, se debe tener en cuenta que dicha medida se enmarca en el objetivo estratégico que indica que la Contraloría «adoptará sus decisiones jurídicas de manera clara»¹⁹ y que dicho organismo de control es parte de la Red de Lenguaje Claro²⁰, agrupación compuesta por otras siete instituciones del Estado, que tiene por finalidad promover iniciativas que faciliten el uso de un lenguaje comprensible.

2.2 Racionalización de materias afectas

En atención al creciente volumen de actos administrativos y normativos que anualmente la Contraloría fiscaliza por esta vía²¹, la resolución N° 7, de 2019, señala en su considerando N° 5, que, «con el objeto de hacer más oportuno el control de juridicidad, se ha estimado pertinente hacerlo más selectivo», introduciendo mecanismos que hacen más eficiente y efectiva la toma de razón, tales como las exenciones temporales regulada en sus artículos 20 y 21²².

Ello también se ve reflejado en las modificaciones que tuvo el catálogo de materias afectas contenido en los artículos 10 al 18 de la resolución N° 7, de 2019, en relación con la enumeración de los artículos 8° al 11 de la resolución N° 1.600, de 2008, en las que se observa que algunas categorías dejaron de tener tal carácter²³, priorizando la revisión de aquellos actos de especial trascendencia y respecto de los cuales el control preventivo constituye un aporte significativo.

Por ejemplo, pasaron a estar exentos de toma de razón actos como el otorgamiento de franquicias aduaneras, las internaciones administrativas no voluntarias o la autorización para la salida de tropas²⁴, respecto de los cuales, según se puede verificar en el buscador de jurisprudencia de la Contraloría²⁵, no se advierten observaciones relevantes a través de oficios de representación.

19 Ver <https://www.contraloria.cl/web/cgr/definiciones-estrategicas>

20 Ver <http://www.lenguajeclarochile.cl/>

21 Ver las cuentas públicas de la Contraloría, en las que se advierte el sostenido aumento de documentos que ingresan a toma de razón, <https://www.contraloria.cl/web/cgr/cuentas-publicas>

22 Ver *infra* «2.6. Exenciones temporales», en el que se detalla la forma de operar de dicho mecanismo.

23 Ver *infra* «4. Materias que ya no son afectas en la resolución N° 7, de 2019» y «6. Nuevas materias que son afectas en la resolución N° 7, de 2019» en los que se detalla cada una de las categorías de dejaron o pasaron a estar sujetas a toma de razón.

24 Previstas, respectivamente, en los artículos 8°, N° 8.7; y 10, N°s. 10.3.2 y 10.4.8, de la resolución N° 1.600, de 2008.

25 <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada>

En ese mismo sentido, del análisis de los considerandos de la resolución N° 1.600, de 2008, se advierte que su dictación también implicó un intento de racionalizar los actos sujetos al control de juridicidad, citando, al igual que el considerando N° 13 de la resolución N° 7, de 2019, los principios de eficacia y eficiencia²⁶.

Resulta destacable que uno de los ejes en el diseño de la regulación haya sido racionalizar las materias afectas a toma de razón, puesto que si bien en los últimos años las cuentas públicas de la Contraloría indican que ha habido una disminución de los tiempos de tramitación de los actos sometidos al control de juridicidad²⁷, aún existen brechas para que, respecto del acto administrativo de alta complejidad, se pueda cumplir con el plazo legal de los quince días hábiles administrativos, prorrogables por otros quince días más, previsto en el inciso primero del artículo 10 de la ley N° 10.336.

Asimismo, se observa que la racionalización del control que la Contraloría efectúa a través de la toma de razón, se encuentra alineada con el origen de la atribución de declarar materias no esenciales –introducida por la ley N° 14.832 en los actuales incisos quinto y sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336–, lo que quedó reflejado en el mensaje presidencial, el cual señala que «hay casos, en materias de poca trascendencia y que en la práctica son muchos, en que podría eximirse a algunos decretos y resoluciones del trámite de la toma de razón, ganándose en rapidez y expedición»²⁸.

2.3 Dinamismo en la definición de materias afectas

Teniendo en consideración los cambios que se van produciendo tanto a nivel normativo como respecto de la organización y funcionamiento de la Administración, la resolución N° 7, de 2019, si bien contiene un catálogo de actos en el que se identifican las materias afectas –tal como lo han tenido las anteriores resoluciones que se han dictado–, además dispone en su artículo 4° que una resolución complementaria y de carácter temporal determinará los montos a partir de ciertos tipos de actos que se someterán a toma de razón²⁹.

26 El párrafo cuarto de la resolución N° 1.600, de 2008, señala que «...el ordenamiento impone a los órganos de la Administración del Estado actuar respetando los principios de eficacia y eficiencia».

27 Durante el año 2018, en materia de no personal, se examinaron 23.750 actos administrativos, tramitándose el 91 % de ellos dentro del plazo legal. Ver https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=Q-qHTS_UgGw&feature=youtu.be

28 El mensaje presidencial, así como el debate parlamentario, se pueden ver en <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/lista-de-resultado-de-busqueda/14832/>

29 El artículo 4° de la resolución N° 7, de 2019, establece «Determinación de montos. El Contralor General dictará a más tardar en noviembre del año anterior en que comiencen a regir, una o más resoluciones para determinar los montos a partir de los cuales los actos en las materias que se indican en la presente resolución, quedarán sujetos a toma de razón. Dicha determinación tendrá una vigencia de a lo menos 2 años.

Dicho precepto se concretó a través de la dictación de la resolución N° 8, de 2019, que determina los montos en unidades tributarias mensuales, a partir de los cuales los actos que se individualizan quedarán sujetos a toma de razón y a controles de reemplazo cuando corresponda³⁰.

Si bien, no todas las materias que se declaran afectas en la resolución N° 7, de 2019, se encuentran asociados a un monto –como, por ejemplo, la prevista en el artículo 15, N° 15.2. «Declaraciones de áreas protegidas por el Estado, fijación de sus límites y desafectaciones»–, las transferencias y contrataciones –relativas a bienes y servicios, inmuebles y obra pública– sí lo están³¹, por lo que en los respectivos numerales de los artículos 11, 12 y 13 se señala que esos actos estarán sujetos a toma de razón «de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4°».

De ese modo, y a diferencia de lo que ocurría con la resolución N° 1.600, de 2008 –que desde el año de su dictación fijó el monto de los actos afectos–, ahora se contempla un mecanismo para ir definiendo el umbral en UTM de los actos sujetos a toma de razón en forma dinámica.

Por lo tanto, para determinar si un acto que aprueba una contratación o una transferencia de las que aluden los artículos 11, 12 y 13 de la resolución N° 7, de 2019, está afecto a toma de razón, se debe estar a los montos fijados temporalmente al efecto en la resolución N° 8, de 2019, y las que la sucedan.

2.4. Enfoque regional

La resolución N° 7, de 2019, contempla la posibilidad fijar montos diferenciados para la toma de razón, a fin de evitar que la existencia de una sola regla a nivel nacional termine excluyendo del control proyectos que puedan ser significativos para la realidad de alguna zona.

En dicho sentido, el considerando N° 7 de la resolución N° 7, de 2019 señala que «...en atención al dinamismo actual de la Administración, resulta necesario revisar periódicamente los actos que se deben someter a toma de razón,

Asimismo, determinará a través de la misma u otra resolución aquellos actos que se sujetarán a controles de reemplazo.

Lo anterior, es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 de la presente resolución».

30 De acuerdo a lo dispuesto en su artículo 7° y en el artículo transitorio de la resolución N° 7, de 2019, dicha regulación entrará en vigencia el día 1 de julio de 2019, y regirá hasta el 31 de diciembre de 2020, período que difiere del plazo establecido en el artículo 4° de esa normativa y se explica en atención a la data en que fue dictado dicho ordenamiento.

31 Algo similar ocurría en la resolución N° 1.600, de 2008, que en los correspondientes numerales de los artículos 8° y 9°, señalaba que las transferencias y las contrataciones –de bienes y servicios, inmuebles y obra pública– estaban afectos a toma de razón en la medida que el monto del acto fuese superior a los umbrales que ahí se indicaban.

pudiéndose determinar de dicho análisis que es preciso intensificar el control de juridicidad de aquellos decretos y resoluciones de órganos de la Administración que lo ameritan en función del riesgo o del monto, estableciendo afectaciones temporales».

Asimismo, el artículo 21 de la resolución N° 7, de 2019, prescribe que «El Contralor General, para dictar las resoluciones del artículo precedente, podrá tener en consideración, entre otros, los siguientes criterios:...4. Impacto de los actos y el monto del gasto involucrado en relación con el presupuesto del órgano», es decir, distintas realidades regionales.

En este contexto, la resolución N° 8, de 2019, dispone en su artículo 1º, en relación al artículo 11, N° 11.7, de la resolución N° 7, de 2019, sobre transferencias de recursos con o sin convenio, las siguientes reglas:

- Nivel central y contralorías regionales metropolitanas: están afectos los actos sobre 20.000 UTM.
- Contralorías regionales de Valparaíso y Biobío: están afectos los actos sobre 15.000 UTM.
- Demás contralorías regionales: están afectos los actos sobre 5.000 UTM³².

A su vez, el artículo 2º de la resolución N° 8, de 2019, estipula, en relación con el artículo 12, N° 12.1, de la resolución N° 7, de 2019, sobre aprobación de contratos de suministro de bienes o prestación de servicios, las siguientes reglas:

- Nivel central y contralorías regionales metropolitanas: están afectos los actos sobre 10.000 –trato directo y licitación privada– y 15.000 UTM –licitación pública–.
- Contralorías regionales de Valparaíso y Biobío: están afectos los actos sobre 8.000 –trato directo y licitación privada– y 10.000 UTM –licitación pública–.
- Demás contralorías regionales: están afectos los actos sobre 5.000 –trato directo y licitación privada– y 8.000 UTM –licitación pública³³–.

32 En cambio, la resolución N° 1.600, de 2008, establecía en su artículo 8º, N° 8.5, el monto en 5.000 UTM, sin distinción de contralorías.

33 En cambio, la resolución N° 1.600, de 2008, en su artículo 9º, N°s. 9.1.1 y 9.2.2, fijaba entre 2.500 y 5.000 UTM, los límites de los actos afectos para dicha materia.

Por su parte, el artículo 3º de la resolución N° 8, de 2019, dispone, en relación al artículo 13, N° 13.4, de la resolución N° 7, de 2019, sobre proyectos, consultorías o asesorías de obras públicas, las siguientes reglas:

- Nivel central: están afectos los actos sobre 15.000 UTM –propuesta pública–.
- Contralorías regionales: están afectos los actos sobre 12.000 UTM –propuesta pública–.
- Nivel central y contralorías regionales: están afectos los actos sobre 8.000 UTM –trato directo y licitación privada–.

Como puede apreciarse, con los distintos montos se pretende reconocer las diferencias que existen entre las regiones, medida que es destacable y que contrasta con la forma en que se regulaba dicho aspecto en la resolución N° 1.600, de 2008.

2.5. Afectaciones temporales

El artículo 20 de la resolución N° 7, de 2019, prevé la posibilidad de intensificar el control de juridicidad en aquellos decretos y resoluciones de órganos de la Administración que lo ameritan en función del riesgo por un tiempo determinado, estableciendo afectaciones temporales.

La fuente legal para regular dicha medida se encuentra en inciso quinto del artículo 10 de la ley N° 10.336, el cual señala que puede «ser concedida por plazos determinados».

En dicho sentido, el considerando N° 7 de la resolución N° 7, de 2019, menciona, en lo pertinente, que es «necesario revisar periódicamente los actos que se deben someter a toma de razón», y que ello puede significar determinar afectaciones temporales en función del riesgo.

De este modo, se advierte que la resolución N° 7, de 2019, innova respecto de la resolución N° 1.600, de 2008, contemplando un mecanismo que le permitirá a la Contraloría fiscalizar a través de la toma de razón aquellos actos que sean más riesgosos.

2.6. Exenciones temporales

Respecto de órganos de la Administración que emitan actos sin observaciones relevantes, el artículo 20 de la resolución N° 7, de 2019, contempla la posibilidad de conceder exenciones temporales, como medida de racionalización del control y de incentivar el trabajo bien hecho.

Al igual que las afectaciones temporales, el fundamento normativo para adoptar dicha medida se encuentra en inciso quinto del artículo 10 de la ley N° 10.336, el cual señala que la exención puede «ser concedida por plazos determinados».

En el artículo 19 de la resolución N° 1.600, de 2008, se puede observar un antecedente de dicha medida, ya que posibilitaba que los organismos públicos que demostraran no haber sido objeto de observaciones relevantes, solicitaran a su respecto una exención temporal. Sin embargo, durante su vigencia no se dictó ninguna exención temporal a petición de un servicio público.

En este contexto, cabe revelar como un precedente de las exenciones temporales que ahora regula la resolución N° 7, de 2019, las resoluciones N°s. 4, de 2018, y 4, de 2019, que eximen temporalmente de toma de razón las resoluciones que disponen la internación administrativa, mantención, traslado y postraslado, emitidas por las secretarías regionales ministeriales de salud y los decretos y resoluciones sobre expulsiones de extranjeros, emanados del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las intendencias regionales, respectivamente.

Al respecto, se debe tener en cuenta que dichas resoluciones fueron dictadas de oficio por la Contraloría y lo expuesto en el considerando N° 6 de la resolución N° 4, de 2018, el cual señala que «...en los últimos años se ha observado que, en general, la tramitación de dichos actos administrativos se ha ajustado al marco normativo, sin haberse formulado observaciones de relevancia. Al mismo tiempo, es posible evidenciar que se ha dado cumplimiento a las principales observaciones efectuadas por esta Contraloría General, por lo que actualmente, la mayoría de dichas actuaciones son cursadas en el trámite de toma de razón».

Características comunes de las afectaciones y exenciones temporales, dispuesta en el artículo 20 de la resolución N° 7, de 2019:

- De oficio o a petición del servicio, por una o más resoluciones que fijan nuevas materias afectas y otras que dejarán de tener ese carácter.
- Determinados actos de un servicio en particular o bien, respecto de todos los decretos y resoluciones de una materia específica emitidos por diferentes entidades.
- Plazo determinado.

Criterios establecidos en el artículo 21 de la resolución N° 7, de 2019, para determinar eventuales afectaciones y exenciones temporales:

- Resultado de la toma de razón.
- Resultado de auditoría —observaciones complejas o altamente complejas en procesos con actos exentos—.

- Impacto de los actos y el monto del gasto involucrado en relación con el presupuesto del servicio.
- Resultado de los controles de reemplazo.
- Reiteración de actos con montos levemente inferiores a los establecidos como afectos.

2.7. Rediseño y reforzamiento de controles de reemplazo

La ley N° 10.336 ordena en su artículo 10, inciso sexto, en lo pertinente, que en la respectiva resolución que declare materias no esenciales, «...se fijarán las modalidades por las cuales se fiscalice la legalidad de dichos decretos o resoluciones».

Se trata entonces de una obligación legal que, en la resolución N° 7, de 2019, quedó plasmada en el considerando N° 6, el cual señala «Que, asimismo, se deben rediseñar y reforzar los controles de reemplazo, de manera de fiscalizar adecuadamente los actos exentos, conforme a lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336, disponiendo para ello diferentes mecanismos alternativos».

A su vez, su artículo 22 regula los controles de reemplazo, estableciendo que «las exenciones de toma de razón dispuestas en la presente resolución y en las que se dicten conforme a esta, serán sin perjuicio de otras modalidades que disponga el Contralor General, en el ejercicio de sus atribuciones, con el objeto de fiscalizar la juridicidad de los actos de la Administración».

En similares términos se regulaban en el artículo 13 de la resolución N° 1.600, de 2008, los controles de reemplazo; sin embargo, la resolución N° 7, de 2019, innova al enumerar, en forma no taxativa, cuáles podrían ser esas modalidades alternativas a través de las cuales se fiscalice los actos exentos, entre los que enuncia:

- Disponer que los servicios remitan una nómina que individualice todos los actos dictados sobre una materia exenta de toma de razón, de acuerdo al formato que proporcionará la Contraloría General.
- Revisión selectiva de actos exentos, a través de un control de juridicidad posterior.
- Verificación selectiva de los montos involucrados en actos exentos relacionados con contrataciones, transferencias y otros.
- Archivo electrónico de actos exentos, respecto de los cuales se disponga que deban estar disponibles para su ulterior examen por esta entidad de control.

- Disponer el acceso a los sistemas, vía interoperabilidad o cualquier otra vía que se determine, a fin de obtener la información que se requiera de los decretos y resoluciones exentos que deberán quedar disponibles para su ulterior examen.
- Visitas inspectivas.

A su vez, el artículo 5º de la resolución N° 8, de 2019, regula los controles de reemplazo respecto de los actos cuyos montos se fijaron en UTM en esa normativa, estableciendo que «los órganos de la Administración del Estado deberán remitir al nivel central de la Contraloría General o a la contraloría regional correspondiente, en los meses de enero y julio de 2020 y en enero de 2021, una nómina que individualice todos los actos sobre las aludidas materias, dictados en el semestre inmediatamente anterior, de acuerdo al formato que proporcionará la Contraloría General».

Como puede apreciarse, lo declarado en el considerando N° 6 de la resolución N° 7, de 2019, en cuanto se deben rediseñar y reforzar los controles de reemplazo, se concretó en los artículos 22 de dicha regulación y en el 5º de la resolución N° 8, de 2019, lo que debería permitir fiscalizar de una manera más efectiva los actos exentos de toma de razón, dando cumplimiento de ese modo al inciso sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336.

3. Estructura de la resolución N° 7, de 2019

La nueva resolución parte con los vistos, luego los considerandos, un resuelvo y finalmente las órdenes de trámite.

En los vistos se citan los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República, los artículos 5º, 10 y siguientes de la ley N° 10.336, y las leyes N°s. 18.575 y 19.799. Como puede apreciarse, la normativa enunciada deja de manifiesto el fundamento jurídico que tuvo el Contralor General para dictar la resolución N° 7, de 2019³⁴.

Por su parte, los considerandos de la resolución N° 7, de 2019, están contenidos en catorce párrafos numerados, los que expresan el razonamiento en el cual se basa la regulación. Al respecto, se observa que hay puntos en común con

34 En cambio, los vistos de la resolución N° 1.600, de 2008 —los que están después de los considerandos—, solo aluden a la ley N° 10.336, con expresa mención de su artículo 10.

la resolución N° 1.600, de 2008, tales como la cita de los principios de eficacia y eficiencia o la necesidad de concentrar el control en las materias, que, a esa data, se consideraban esenciales.

Sin embargo, también se advierten diferencias, tales como el considerando N° 3 de la resolución N° 7, de 2019, ya que establece que «la toma de razón es un control obligatorio de la juridicidad de los actos, que vela por el resguardo del principio de probidad, por el derecho a una buena Administración, y por el cuidado y buen uso de los recursos públicos». El único párrafo de los considerandos de la resolución N° 1.600, de 2008, que podría estimarse como equivalente es el tercero, pero señala que «la toma de razón resulta esencial para la preservación del Estado de derecho y el resguardo del patrimonio público».

A su vez, el resuelvo sanciona 28 artículos y un artículo transitorio, los que se distribuyen en títulos preliminar, I, II y final.

El título preliminar contiene dos párrafos que se refieren a normas generales sobre la toma de razón y normas comunes del procedimiento, en los que destaca una definición del ámbito de aplicación³⁵ así como el resultado del control de juridicidad³⁶, aspectos que no estaban antes regulados en la resolución N° 1.600, de 2008³⁷.

35 El artículo 1° de la resolución N° 7, de 2019, establece «Ámbito de aplicación. La toma de razón es un control obligatorio de juridicidad que se efectúa sobre los actos que deben ser tramitados ante la Contraloría General por tratar materias consideradas esenciales, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las leyes, esta resolución y las que se dicten conforme a ella, antes de que estos entren en vigor.

Las normas establecidas en la presente resolución son sin perjuicio de las disposiciones legales orgánico constitucionales que eximan de toma de razón a determinados órganos de la Administración del Estado o materias, o que las declaren afectas, como asimismo de aquellas que permitan la aplicación inmediata de decretos y resoluciones».

36 El artículo 2° de la resolución N° 7, de 2019, dispone «Resultados del control de juridicidad. El control previo de juridicidad podrá tener los siguientes resultados:

- 1) Toma de razón.
- 2) Toma de razón con alcance.
- 3) Representación.

En los casos en que el acto sea tomado razón con alcance, la autoridad deberá notificar o publicar, según corresponda, el acto junto con el oficio de alcance.

Los órganos de la Administración del Estado, podrán, si lo estiman pertinente, solicitar formalmente el retiro de un acto sometido a toma de razón, salvo que la ley disponga lo contrario».

37 La resolución N° 1.600, de 2008, aun cuando también comprende un título preliminar cuyo epígrafe es «Normas comunes», no regula los aspectos contenidos en los artículos 1° y 2° de la resolución N° 7, de 2019. Sin embargo, salvo el artículo 1° de la resolución N° 1.600, de 2008, el resto del título preliminar es similar al párrafo II de la resolución N° 7, de 2019.

El título I contiene 10 párrafos que se refieren a las siguientes materias y submaterias:

- I. Materias generales.
- II. Materias financieras y económicas.
- III. Materias sobre contratación administrativa.
 - A. Bienes muebles y servicios.
 - B. Inmuebles.
 - C. Otras contrataciones.
 - D. Reglas especiales.
- IV. Materias de obras públicas.
- V. Materias relativas a contratos especiales y concesiones.
 - A. Materias mineras y de energía.
 - B. Concesiones marítimas y acuícolas.
 - C. Otras concesiones, figuras especiales y aguas.
- VI. Materias relativas a protección del patrimonio y ordenación territorial.
- VII. Materias relativas a expulsión de extranjeros.
- VIII. Materias relativas a atribuciones generales.
- IX. Materias relativas a empresas públicas.
- X. Exención de toma de razón.

Como puede apreciarse, aun cuando se observan puntos en común entre los epígrafes de la resolución N° 1.600, de 2008, y de la resolución N° 7, de 2019, tales como las materias financieras y económicas u obras públicas, también se advierten innovaciones en otras categorías que antes si bien estaban declaradas afectas —como los instrumentos de planificación territorial³⁸— ahora están categorizadas en apartados especiales, como el denominado «protección del patrimonio y ordenación territorial» junto a otras materias sujetas a toma de razón que antes no tenían tal carácter³⁹.

El título II, denominado «Exención y afectación temporal de materias sujetas a toma de razón y otros mecanismos de control», regula diversos aspectos que resultan ser una innovación respecto de la resolución N° 1.600, de 2008. Por

38 Estaban regulados en el N° 10.4.7 del párrafo «materias varias» del artículo 10 de la resolución N° 1.600, de 2008.

39 Por ejemplo, el N° 15.6 establece como afectos los actos que se refieran a «planes regionales de ordenamiento territorial, su promulgación, aprobación y los actos que los dejen sin efecto».

ejemplo, se fijan los criterios para establecer las afectaciones y exenciones temporales, así como se detallan los controles de reemplazo. Además, se dispone que se comunicará el resultado de la toma de razón al Ministerio Secretaría General de la Presidencia y los actos tramitados fuera del plazo legal a la Cámara de Diputados.

El título final prescribe la vigencia de la resolución a partir del 1 de julio de 2019, deja sin efecto las resoluciones N°s. 1.600, de 2008, y 4, de 2019, a partir de esa misma data. Además, establece que la toma de razón en materia de personal estará regida por otra resolución, que actualmente es la N° 6, de 2019.

4. Materias que ya no son afectas en la resolución N° 7, de 2019

Se observa que 15 categorías contenidas en la resolución N° 1.600, de 2008 dejaron de estar afectas a toma de razón en la resolución N° 7, de 2019, pasando a ser exentas.

El listado es el siguiente:

- 8.4. Los decretos que autorizan la emisión y cambio de fecha de emisión de bonos y pagarés de la Reforma Agraria y los decretos que autorizan el pago de indemnizaciones en conformidad con la ley N° 19.568.
- 8.7. Otorgamiento de franquicias tributarias y aduaneras.
- 9.4.3. Se eliminó la devolución de retenciones.
- 10.1.3. Se suprimió la terminación de concesiones marítimas.
- 10.2.1. Cancelación de todo tipo de personalidad jurídica, cualquiera sea el estatuto jurídico que la regule.
- 10.3.1. Actos que impongan la pérdida de la nacionalidad chilena.
- 10.3.2. Medidas, ajenas a la comisión de un delito, que afecten la libertad de las personas.
- 10.3.4. Suspensión o negación del pago de subvenciones a establecimientos educacionales.

- 10.4.3. Delegación de atribuciones y de firma que incidan en materias sometidas a toma de razón.
- 10.4.5. Concesión de indultos no firmados por el Presidente de la República.
- 10.4.6. Reanudación de faenas.
- 10.4.8. Autorización para la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y para la salida de tropas nacionales fuera del mismo, reguladas en los artículos 2º y 5º de la ley N° 19.067.
- 10.4.9. Decretos que autoricen la restitución de bienes fiscales con arreglo a ley N° 19.568.
- 10.4.10. Declaración de poblaciones en situación irregular.
- 10.4.11. Pago de galardones.

5. Materias que ya no son exentas en la resolución N° 7, de 2019

Pasaron a ser afectas a toma de razón en la resolución N° 7, de 2019, 4 categorías que estaban exentas en la resolución N° 1.600, de 2008.

El listado es el siguiente:

- 8.1. Se eliminó exención b), relativa a los organismos auxiliares de previsión.
- 8.5. Se suprimió la exención b), sobre los convenios que se celebren en el marco del Fondo de Desarrollo Institucional para la Educación Superior, componente Fondo Competitivo de Proyectos.
- 9.1.1. Dejaron de estar exentas: las adquisiciones o suministros efectuados en ejecución de un convenio marco suscrito por la Dirección de Compras y Contratación Pública y las que se efectúen por las Fuerzas Armadas para fines de seguridad nacional.
- 9.3.4. Se quitaron las transacciones extrajudiciales acordadas conforme al procedimiento de mediación previsto en el párrafo II del título III de la ley N° 19.966, que no excedan de 2.000 UTM.

6. Nuevas materias que son afectas en la resolución N° 7, de 2019

La resolución N° 7, de 2019, sometió nuevas categorías de actos a toma de razón y, respecto de otras, se ajustó su redacción.

El listado de 30 materias es el siguiente:

- 10.4. Los actos que modifiquen actos tomados razón.
- 10.5. Los actos que modifiquen actos exentos y que, como consecuencia de ello, se superen los montos fijados en las resoluciones dictadas conforme al artículo 4°.
- 11.4. Aprobación de formatos tipo de convenios de transferencia, en el marco de una misma asignación presupuestaria.
- 11.5. Transferencias de recursos, con o sin convenio. Sin embargo, están exentos:
 - b) Los convenios de transferencia que se ajusten a los formatos tipo a que se refiere el numeral 11.4;
 - c) Las transferencias de recursos, sin convenio, efectuadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, en virtud de glosas presupuestarias.
- 11.6. Fijación de los criterios o factores de distribución de recursos que se contemplen transferir con cargo a los subtítulos 24 y 33 de las leyes de presupuesto del sector público, cuando aquellos deban establecerse en virtud de una disposición legal.
- 12.2. Selección de proveedores de entre aquellos incorporados en un convenio marco suscrito por la Dirección de Compras y Contratación Pública, para la adquisición o suministro de bienes muebles o de prestación de servicios.
- 12.5. Aprobación de contratos de transferencia gratuita de inmuebles a entidades privadas.
- 13.3. Las siguientes medidas que se refieran a estas ejecuciones o contrataciones de obras:
 - a) Mayores gastos generales y otras indemnizaciones.

- 13.5. Las siguientes medidas que se refieran a estos proyectos, consultorías o asesorías:
 - a) Pago de indemnizaciones;
 - b) Término anticipado del contrato; y
 - c) Liquidación final.
- 13.6. Sanciones a contratistas y consultores, en los respectivos registros.
- 14.1. Establecimiento de requisitos y condiciones del contrato especial de operación y de concesiones administrativas, para la exploración, explotación y beneficio de yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, en conformidad con el artículo 19, N° 24, inciso décimo, de la Constitución Política de la República; el decreto ley N° 2.886, de 1979; el artículo 3° de la ley N° 18.097; y los artículos 7° y 8° del Código de Minería.
- 14.2. Aprobación de contratos especiales de operación y concesiones administrativas, respecto de las materias indicadas en el numeral precedente.
- 14.3. Aprobación de contratos mediante los cuales se permita la explotación de yacimientos de sustancias no concesibles, al amparo de concesiones constituidas con anterioridad a la correspondiente declaración de no concesibilidad o de importancia para la seguridad nacional.
- 14.5. Otorgamiento, renovación y declaración de caducidad de concesiones marítimas mayores.
- 14.6. Otorgamiento, renovación y declaración de caducidad de concesiones marítimas menores, salvo las que se refieren a las letras B, C, D y G del artículo 136 del decreto N° 9, de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional.
- 14.7. Otorgamiento, renovación y caducidad de concesiones de acuicultura.

Tratándose de su modificación, solo están afectos a toma de razón aquellos actos que impliquen cambios en la superficie o en el objeto de la concesión.
- 14.12. Otorgamiento de concesiones de uso de vías mediante buses o similares, de sus servicios complementarios y de plantas de revisión técnica, las respectivas bases de licitación, su terminación, y sus modificaciones solo cuando alteren las condiciones esenciales de equilibrio financiero de la concesión.

No obstante, están exentos los que aprueben contratos de esas concesiones que se ajusten a un formato tipo contenido en bases administrativas tomadas razón previamente por esta Contraloría General. En dicho caso, los actos de adjudicación están afectos.

- 14.13. El establecimiento de un perímetro de exclusión, condiciones de operación u otra modalidad equivalente, para buses o similares, y sus modificaciones solo cuando alteren las condiciones esenciales de equilibrio financiero, y su terminación.

No obstante, están exentos los actos de establecimiento que se ajusten a un formato tipo previamente aprobado por la Contraloría General.

Asimismo, están afectos los actos que aprueben convenios que tengan por objeto la integración tarifaria o tecnológica de servicios de transporte público mayor, y sus modificaciones.

- 14.15. Denegación parcial de derechos de aprovechamiento de aguas, conforme al artículo 147 bis, inciso tercero, del Código del Aguas.
- 15.1. Declaraciones de Monumentos Nacionales conforme a la ley N° 17.288, que recaigan sobre bienes inmuebles y la fijación de sus límites de protección.
- 15.2. Declaraciones de áreas protegidas por el Estado, fijación de sus límites y desafectaciones.
- 15.3. Otorgamiento de concesiones sobre los inmuebles que formen parte de las áreas silvestres protegidas del Estado, en conformidad con los artículos 18 a 21 de la ley N° 20.423 y su reglamento, incluyendo la aprobación de las bases administrativas y de los contratos correspondientes.
- 15.5. Instrumentos de planificación territorial, su promulgación, aprobación y los que los dejen sin efecto.

Además, están afectos a toma de razón los que promulguen versiones actualizadas de los planos y los que fijen el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ordenanza de un instrumento de planificación territorial.

- 15.6. Planes regionales de ordenamiento territorial, su promulgación, aprobación y los actos que los dejen sin efecto.
- 16.1. Expulsiones de extranjeros dispuestas por decreto supremo.

- 17.1. Tratados internacionales, convenios y medidas que se adopten por el Presidente de la República en cumplimiento de sus disposiciones, de conformidad con el artículo 54, N° 1, de la Constitución Política de la República.
- 17.2. Acuerdos internacionales interinstitucionales, cuando impliquen pagos o aportes de fondos desde el órgano público chileno.
- 17.4. Constitución de personas jurídicas por parte de órganos de la Administración del Estado, y su participación, retiro y extinción.

Además, solo está afecta la modificación de las personas jurídicas en que el Estado tenga participación o representación mayoritaria.

- 17.5. Declaración de alertas sanitarias en determinada parte del territorio nacional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Código Sanitario.
- 17.6. Normas de aplicación general que imparta la Dirección Nacional del Servicio Civil conforme al artículo 2º, letra q), del artículo vigésimo sexto de la ley N° 19.882.

7. Consideraciones finales

La resolución N° 7, de 2019, del Contralor Jorge Bermúdez, se inserta en una larga tradición administrativista iniciada por la resolución N° 51, de 1962, del Contralor Enrique Silva Cimma y que fue continuada por los Contralores Héctor Humeres, Osvaldo Iturriaga y Ramiro Mendoza, los que regularon fundadamente la exención del trámite de toma de razón.

Si bien la toma de razón precede a la Contraloría General, solo desde 1962, año en que entró en vigencia la ley N° 14.832, que modificó el actual artículo 10 de la ley N° 10.336, los Contralores tienen la facultad de declarar materias no esenciales, las que están exentas de la toma de razón.

Cómo se ejerce la atribución establecida en los incisos quinto y sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336, no es neutro para la Administración, la ciudadanía ni para la propia Contraloría, pues determina qué actos de los servicios públicos se fiscalizan a través de dicho mecanismo de control.

En este contexto, resulta destacable la dictación de la resolución N° 7, de 2019, que, después de más de diez años de vigencia de la resolución N° 1.600, de 2008, viene en dar una nueva regulación de la toma de razón.

De una simple comparación entre ambas normativas, se advierte que el catálogo de materias afectas tiene varios puntos en común, eliminándose actos que ya hace años estaban en desuso⁴⁰, o se agregaron otras categorías que legislativamente no existían cuando se dictó la resolución N° 1.600, de 2008⁴¹.

Sin embargo, el verdadero aporte de la resolución N° 7, de 2019, no es la actualización del listado de actos sujetos a toma de razón, sino que está dado por su origen validado por una inédita consulta pública voluntaria, así como por las propuestas innovadoras que se basan en la racionalización de las materias afectas, el dinamismo en la fijación de los montos, el factor regional en la definición del riesgo, las afectaciones y exenciones temporales, el refuerzo de los controles de reemplazo y la comunicación del resultado de la toma de razón.

El conjunto de dichas medidas permitirá que la toma de razón deje de ser considerada por algunos como un mero trámite y se le reconozca no solo el aporte que históricamente le ha correspondido por mandato constitucional, sino que también como un mecanismo de control que vela por el resguardo del principio de probidad, por el derecho a una buena Administración y por el cuidado y buen uso de los recursos públicos.

Normativa citada

- **Contraloría General de la República (1996).** Resolución N° 520, de 1996. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 14 de diciembre de 1996.
- **Contraloría General de la República (2008).** Resolución N° 1.600, de 2008. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 6 de noviembre de 2008.

40 Como los decretos que autorizan la emisión y cambio de fecha de emisión de bonos y pagarés de la Reforma Agraria contenidos en el N° 8.4 del artículo 8° de la resolución N° 1.600, de 2008.

41 Como el otorgamiento de concesiones sobre los inmuebles que formen parte de las áreas silvestres protegidas del Estado, en conformidad con los artículos 18 a 21 de la ley N° 20.423 y su reglamento, incluyendo la aprobación de las bases administrativas y de los contratos correspondientes, contemplado en el N° 15.3 del artículo 15 de la resolución N° 7, de 2019.

- **Contraloría General de la República (2014)**. Resolución N° 569, de 2014 Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 27 de noviembre de 2014.
- **Contraloría General de la República (2018)**. Resolución N° 4, de 2018. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 25 de enero de 2018. De acuerdo a su artículo 3°, con vigencia hasta el 1 de febrero de 2019.
- **Contraloría General de la República (2019)**. Resolución N° 4, de 2019. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 11 de febrero de 2019.
- **Contraloría General de la República (2019)**. Resolución N° 6, de 2019. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de marzo de 2019.
- **Contraloría General de la República (2019)**. Resolución N° 7, de 2019. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de marzo de 2019. De acuerdo a su artículo 26, entra en vigencia a partir del 1 de julio de 2019.
- **Contraloría General de la República (2019)**. Resolución N° 8, de 2019. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de marzo de 2019.
- **Ley N° 14.832**, que modificó Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, N° 10.336. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 24 de enero de 1962.
- **Ley N° 20.500**, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 11 de febrero de 2011.
- **Ministerio de Hacienda (1927)**. Decreto con fuerza de ley N° 400 bis, de 1927, creación de la Contraloría General de la República. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de mayo de 1927.
- **Ministerio de Hacienda (1964)**. Decreto N° 2.421, de 1964, que fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República: ley N° 10.336. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 10 de julio de 1964. Última modificación 23 de julio de 2014.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001)**. Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018.

RESOLUCIÓN N° 6, DE 2019 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

FIJA NORMAS SOBRE EXENCIÓN DEL TRÁMITE DE
TOMA DE RAZÓN, DE LAS MATERIAS DE PERSONAL
QUE SE INDICAN

TEXTO ACTUALIZADO HASTA LA RESOLUCIÓN N° 11, DE 2019,
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
(publicada en el Diario Oficial de 6 de abril de 2019)

NÚM. 6. Santiago, 26 de marzo de 2019.

Vistos:

Las facultades que me confieren los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República; lo dispuesto en la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Contraloría General, especialmente en sus artículos 5º, 10 y siguientes; y lo previsto en las leyes N°s. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y 19.799, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma.

Considerando:

Que, de acuerdo con los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República, la Contraloría General ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración y que, en el ejercicio de esa función, tomará razón de los decretos y resoluciones que en conformidad a la ley deben tramitarse por esta Contraloría, o representará la ilegalidad de que puedan adolecer.

Que, los incisos quinto y sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336, facultan al Contralor General para dictar disposiciones que eximan fundadamente del trámite de toma de razón los decretos y resoluciones que se refieran a materias no esenciales.

Que, la toma de razón es un control obligatorio de la juridicidad de los actos administrativos, que vela por el resguardo del principio de probidad, por el derecho a una buena Administración y por el cuidado y buen uso de los recursos públicos.

Que, en atención al alto número de actos administrativos que emite la Administración del Estado, resulta necesario priorizar la toma de razón en los actos sobre materias que, en la actualidad, se consideren esenciales por su entidad o trascendencia, así como por el efecto que generan en las personas y en la Administración.

Que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 D, de la ley N° 10.336, sin perjuicio de la toma de razón o registro electrónicos, el Contralor General, en ejercicio de sus atribuciones, podrá realizar posteriormente la verificación de antecedentes de los actos administrativos sometidos a tramitación electrónica.

Que, dando aplicación a dicha facultad, se ha estimado necesario rediseñar y reforzar los controles de reemplazo, de manera de fiscalizar adecuadamente los actos administrativos exentos, estableciendo para ello diferentes mecanismos alternativos.

Que, en atención al dinamismo actual de la Administración, resulta necesario revisar periódicamente los tipos de actos que se deben someter a toma de razón, pudiéndose determinar de dicho análisis que es preciso intensificar el control de juridicidad en aquellos decretos y resoluciones de órganos de la Administración que lo ameritan en función del riesgo y/o del monto, estableciendo afectaciones temporales.

Que, respecto de órganos de la Administración que emitan actos administrativos sin observaciones relevantes se podrán establecer exenciones temporales, las que serán fiscalizadas a través de controles de reemplazo.

Que, se informará al Ministerio Secretaría General de la Presidencia el resultado del control de juridicidad, incluyendo los retiros efectuados y las representaciones y alcances formulados a los actos administrativos de los distintos organismos.

Que, el avance tecnológico y el marco regulatorio dictado al efecto, en especial, los artículos 10 A, 10 B y 10 C de la ley N° 10.336, así como lo previsto en la ley N° 19.799, permiten que los actos administrativos puedan ser tramitados electrónicamente en base a técnicas, medios, procedimientos, formatos, estándares, bases o contratos tipo que esta Contraloría General autorice.

Que, a fin de propender a una mayor certeza y comprensión de las materias que se declaran afectas a toma de razón, se ha estimado del caso reordenarlas y agruparlas, a fin de que exista claridad respecto de las materias que quedan exentas.

Que, en mérito de lo expuesto, así como de los principios de eficacia, eficiencia y economicidad, y de los recursos disponibles para la fiscalización de todos los órganos que integran la Administración del Estado, se hace necesario actualizar las normas relativas a toma de razón, en materias de personal, contenidas en la resolución N° 10, de 2017, de esta Contraloría General.

Finalmente, para la dictación de la presente resolución se ha tenido en consideración los resultados de la consulta pública realizada al efecto, atendiendo observaciones de servidores públicos y de la sociedad civil.

RESUELVO:

Fijanse las siguientes normas sobre exención del trámite de toma de razón de las materias de personal que se indican:

TÍTULO PRELIMINAR

Párrafo I. Normas generales de la toma de razón en materias de personal

ARTÍCULO 1°. Ámbito de aplicación.

La toma de razón es un control obligatorio de juridicidad que se efectúa sobre los actos administrativos en materias de personal que traten materias que se consideren esenciales, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las leyes, esta resolución y las que se dicten conforme a ella, antes de que estos entren en vigor.

Las normas establecidas en la presente resolución son sin perjuicio de las disposiciones legales orgánico constitucionales que eximan de toma de razón a determinados órganos de la Administración del Estado o materias, o que las declaren afectas, como asimismo de aquellas que permitan la aplicación inmediata de decretos y resoluciones.

ARTÍCULO 2°. Resultados del control de juridicidad.

El control previo de juridicidad de un acto administrativo podrá tener como resultado los siguientes:

- Toma de razón.
- Toma de razón con alcance.
- Representación.

En los casos en que el acto sea tomado razón con alcance, la autoridad deberá notificar o publicar, según corresponda, el acto junto con el oficio de alcance.

Los órganos de la Administración del Estado podrán, si lo estiman pertinente, solicitar el retiro de un acto administrativo sometido a toma de razón, salvo que la ley disponga lo contrario.

Párrafo II. Normas comunes del procedimiento

ARTÍCULO 3º. Actos administrativos que contengan materias afectas y exentas.

En los decretos y resoluciones que traten a la vez materias afectas y exentas de control preventivo de juridicidad, la toma de razón no importará pronunciamiento sobre las materias exentas de ese acto.

ARTÍCULO 4º. Unidades tributarias mensuales y su equivalencia.

Las cantidades numéricas que se expresen en unidades tributarias mensuales, serán las correspondientes al mes de enero de cada año.

Tratándose de actos aprobatorios de convenios que contengan cantidades expresadas o pactadas en moneda extranjera, regirá la equivalencia en dólares de las referidas unidades tributarias mensuales respecto del dólar observado que informa diariamente el Banco Central, correspondiente a la fecha de dictación del acto administrativo.

Con todo, en el caso que se utilicen otro tipo de unidades reajustables, tales como la unidad de fomento, se considerará su equivalencia en pesos a la fecha de dictación del acto, la que luego debe ser convertida al valor de la unidad tributaria mensual de enero de la respectiva anualidad.

ARTÍCULO 5º. Cuantía indeterminada.

En los actos aprobatorios de convenios de cuantía total indeterminada, para los efectos de esta resolución, se estará al gasto estimado por el servicio conforme a parámetros objetivos, que deberán expresarse en la motivación del acto respectivo.

ARTÍCULO 6º. Antecedentes.

Deberán acompañarse a los actos administrativos sometidos a trámite de toma de razón o registro, los antecedentes originales que les sirven de fundamento.

Lo anterior también será aplicable a aquellos actos que se tramiten electrónicamente, salvo los datos que se puedan verificar mediante consulta en línea, a través de sistemas interoperables, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo, del artículo 10 B, de la ley N° 10.336.

ARTÍCULO 7º. Transcripción íntegra.

Los contratos de trabajo y a honorarios deberán ser transcritos íntegramente en el cuerpo del decreto o resolución que los aprueben.

ARTÍCULO 8º. Tramitación electrónica.

La tramitación electrónica de actos administrativos en la Contraloría General se ajustará a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, y a las normas que al efecto fije el Órgano Contralor.

TÍTULO I. MATERIAS AFECTAS A TOMA DE RAZÓN

Párrafo I. Materias generales

ARTÍCULO 9º. Están afectos al trámite de toma de razón:

1. Los decretos supremos sobre materias de personal, firmados por el Presidente de la República.
2. Los actos de carácter reglamentario suscritos por los jefes superiores de servicio, en las materias afectas a dicho examen preventivo de legalidad.
3. Las resoluciones que rectifiquen decretos supremos, de acuerdo al artículo 2º, letra i), del decreto ley N° 1.028, de 1975, cuando digan relación con decretos afectos.
4. Los actos que modifiquen actos tomados razón.

ARTÍCULO 10. Los decretos y resoluciones sobre materias no enumeradas en los artículos 9º y 11 de esta resolución, se encuentran exentos del trámite de toma de razón, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 1º, inciso segundo de la presente resolución.

No obstante lo anterior, aquellos actos enumerados en el título II de la presente resolución se someterán al trámite de registro, según lo indicado en ese apartado.

Respecto de los organismos de la Administración cuyos actos se encuentran exentos del trámite de toma de razón por disposición legal, deberán remitir aquellos actos administrativos para su trámite de registro, de acuerdo a lo señalado en los artículos siguientes.

Párrafo II. Decretos y resoluciones en materias de personal afectos al trámite de toma de razón

ARTÍCULO 11. Están afectos al trámite de toma de razón los decretos y resoluciones que se dicten sobre las materias que a continuación se indican:

1. Nombramientos en calidad de titular en cargos de exclusiva confianza y en aquellos que sean precedidos de un concurso público de ingreso o de un concurso interno de promoción.
2. Nombramientos en calidad de titular en cargos directivos, regulados en el artículo 8º, de la ley N° 18.834; salvo que las respectivas bases concursales se ajusten a un formato tipo aprobado previamente por esta Contraloría General.
3. Nombramientos en calidad de titular de notarios; conservadores; archiveros judiciales y receptores judiciales.
4. Encasillamientos, en cuanto impliquen el acceso a un cargo titular.
5. Sobreseimientos, absoluciones y aplicación de medidas disciplinarias, en investigaciones sumarias y sumarios administrativos instruidos u ordenados instruir por la Contraloría General, en los servicios sometidos a su fiscalización. Se entenderán, asimismo, ordenados instruir por la Contraloría General, aquellos sumarios incoados de oficio por el servicio de que se trate, cuya instrucción haya sido confirmada o dispuesta en un informe de auditoría o en un pronunciamiento jurídico.
6. Aplicación de medidas disciplinarias expulsivas.
7. Términos de contratos de trabajo, por las causales establecidas en el artículo 160 del Código del Trabajo.
8. Otorgamiento de desahucios y de beneficios previsionales a funcionarios públicos y sus causahabientes, adscritos a sistemas previsionales de régimen público.

9. Creación, modificación y supresión de plantas de personal y fijación de remuneraciones.
10. Actos aprobatorios de bases de concursos para el ingreso o promoción, en calidad de titular, incluyendo aquellos correspondientes al artículo 8° del Estatuto Administrativo, salvo que se ajusten a un formato tipo aprobado previamente por esta Contraloría General.

Se exceptúan de lo señalado en este numeral los actos aprobatorios de bases de concursos referidos a cargos de alta dirección pública.

11. Liberaciones de guardias de profesionales funcionarios.
12. Declaraciones de vacancia del empleo.

TÍTULO II. MATERIAS EXENTAS SUJETAS A REGISTRO

Párrafo I. Decretos y resoluciones en materias de personal sometidos a registro

ARTÍCULO 12. Están exentos de toma de razón y deberán enviarse para su registro en esta Contraloría General, dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde la fecha de su emisión, los decretos y resoluciones relativos a la vida funcionaria que a continuación se indican:

1. Nombramientos en calidad de titular que no queden comprendidos en el artículo anterior.
2. Nombramientos en calidad de titular sometidos al sistema de alta dirección pública.
3. Nombramientos en calidad de suplente.
4. Traspasos de funcionarios.
5. Ascensos en plantas auxiliares y administrativas, o sus equivalentes.
6. Ascensos y promociones, según lo establecido en el artículo 102 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud.
7. Designaciones de miembros de consejos o juntas directivas de organismos estatales.

8. Designaciones a contrata, incluidas las contrata de reemplazo y de renta global única.
9. Designaciones en calidad de titular o a contrata de los profesores, cualquiera sea su denominación, que se desempeñen como docentes en las instituciones dependientes o relacionadas con los Ministerios de Interior y Seguridad Pública; Defensa Nacional y Justicia y Derechos Humanos.
10. Designaciones en empleo a prueba.
11. Contratos a honorarios.
12. Contratos regidos por el Código del Trabajo.
13. Rebajas horarias y transferencias de cargos liberados de guardias de profesionales funcionarios.
14. Cambio de nivel en la etapa de planta superior de los profesionales funcionarios, regidos por la ley N° 19.664.
15. Renovaciones de cargos titulares acogidos al sistema de alta dirección pública.
16. Prórrogas de nombramientos directivos afectos al artículo 8º, de la ley N° 18.834.
17. Prórrogas de designaciones a contrata, incluyendo las contrata de renta global única.
18. Renovaciones de contratos de trabajo y transformaciones de contratos de plazo fijo a indefinido.
19. Contrataciones de egresados y estudiantes para práctica profesional, conforme al decreto ley N° 2.080, de 1977, y de estudiantes para prácticas en carreras técnicas de nivel medio o superior.
20. Contratos de personal a jornal y obreros a trato.
21. Aplicación de medidas disciplinarias no expulsivas, que no deriven de investigaciones sumarias y sumarios administrativos instruidos u ordenados instruir por la Contraloría General, en los términos señalados en el numeral 5 del artículo precedente.

22. Sobreseimientos, absoluciones y medidas disciplinarias no expulsivas que afecten a funcionarios de la Contraloría General.
23. Aceptación de renuncia voluntaria y no voluntaria.
24. Ceses por fallecimiento.
25. Ceses por obtención de jubilación o pensión en un régimen previsional, en relación con el respectivo cargo público.
26. Supresión del empleo.
27. Términos anticipados de contrata.
28. Términos anticipados de suplencias.
29. Términos anticipados de contratos a honorarios.
30. Decisión de no renovar o prorrogar contrata, en aquellos casos en que se haya generado la confianza legítima de la renovación o prórroga del vínculo.
31. Términos de contratos de trabajo, por las causales estipuladas en el artículo 159 y 161 del Código del Trabajo.
32. Otorgamiento de permisos, feriados, licencias y respaldos médicos.
33. Reconocimientos de la condición de funcionario de hecho.
34. Calificación de funciones críticas, otorgamiento de la asignación correspondiente y cese de la misma.
35. Otorgamiento de beneficios remuneratorios que requieran contar con un título profesional.
36. Comisiones de estudio y otorgamiento de becas a profesionales funcionarios.
37. Comisiones de servicio.
38. Cometidos funcionarios.
39. Destinaciones.
40. Declaración de inhabilidades administrativas, cuando no operen por el solo ministerio de la ley.

41. Encomendación de funciones directivas.
42. Establecimiento de orden de subrogación, cuando recaiga en funcionarios determinados y se altere el orden jerárquico regular.
43. Retiros, reincorporaciones, llamados al servicio o al servicio activo y cambios de escalafón en las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
44. Otorgamiento de bonificaciones por retiro voluntario.
45. Los actos administrativos que acojan total o parcialmente recursos administrativos, o dispongan la invalidación o revocación de actos administrativos sometidos a toma de razón o registro.
46. Los actos administrativos que modifiquen aquellos sometidos a registro.
47. Los actos que resuelvan procedimientos invalidatorios ordenados instruir por la Contraloría General, en materias de personal.
48. Los actos que deleguen facultades en materias de personal.
49. Resoluciones que apliquen multas o dispongan el sobreseimiento en los procedimientos sancionatorios instruidos de conformidad con las leyes N°s. 20.730 y 20.880.

**Párrafo II. Decretos y resoluciones en materias de seguridad social
sometidos a registro**

ARTÍCULO 13. Están exentos de toma de razón y deberán enviarse para su registro en esta Contraloría General, dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde la fecha de su emisión, los decretos y resoluciones relativos a seguridad social, que a continuación se indican:

1. Otorgamiento de pensiones no contributivas a que se refiere la ley N° 19.234, en favor de exonerados políticos.
2. Pensiones de sobrevivencia originadas por causantes que hayan sido titulares de pensión no contributiva, a que se refiere el artículo 6º, de la ley N° 19.234.
3. Abonos, reconocimientos y traspasos de tiempo para fines previsionales.

4. Declaraciones de accidente en actos del servicio, cuando de estas derive el otorgamiento de una pensión o abono de tiempo.
5. Pensiones de gracia, otorgadas de acuerdo a la ley N° 18.056.

Párrafo III. Decretos y resoluciones en materias de personal de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y Gendarmería de Chile, sometidos a registro

ARTÍCULO 14. Están exentos y deberán enviarse para su registro en esta Contraloría General, dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde la fecha de su emisión, los actos administrativos dictados por las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, relativos al personal de empleados civiles, de nombramiento supremo, de la planta de apoyo científico-técnico, del cuadro permanente, gente de mar, de nombramiento institucional, y de la planta de apoyo general, según corresponda, que recaigan en las materias indicadas en los artículos 12 y 13 de esta resolución¹.

Igualmente deberán remitirse a registro aquellos actos administrativos relativos a las materias previamente indicadas, que sean dispuestos respecto del personal nombrado o contratado asimilado a las plantas de Gendarmería de Chile.

Lo dispuesto en el presente artículo, es sin perjuicio de aquellos actos administrativos que deberán ser remitidos a toma de razón según lo previsto en los artículos 9° y 11, de la presente resolución².

TÍTULO III. EXENCIÓN Y AFECTACIÓN TEMPORAL DE MATERIAS SUJETAS A TOMA DE RAZÓN Y OTROS MECANISMOS DE CONTROL

ARTÍCULO 15. Afectaciones y exenciones temporales.

Sin perjuicio de lo previsto precedentemente, el Contralor General podrá dictar, de oficio o a petición de un órgano, una o más resoluciones que fijarán temporalmente nuevas materias afectas y otras que dejarán de tener ese carácter.

Dichas resoluciones podrán ser dictadas respecto de determinados actos administrativos de un órgano en particular, o bien, respecto de todos los decretos y resoluciones de una materia específica emitidos por diferentes entidades.

1 Inciso rectificado por el artículo único, letra a), de la resolución N° 11, de 2019, de la Contraloría General de la República (D.O. 06.04.2019).

2 Inciso rectificado por el artículo único, letra b), de la resolución N° 11, de 2019, de la Contraloría General de la República (D.O. 06.04.2019).

Estas medidas podrán ser adoptadas por plazos determinados y dejadas sin efecto por el Contralor General.

ARTÍCULO 16. Criterios para determinar la afectación o exención temporal.

El Contralor General, para dictar las resoluciones del artículo precedente, podrá tener en consideración, entre otros, los siguientes criterios:

- Órganos de la Administración que hayan sido objeto de un alto número de observaciones complejas o altamente complejas, detectadas en fiscalizaciones anteriores.
- Órganos de la Administración que hayan emitido actos afectos a toma de razón sin observaciones relevantes en períodos anteriores.
- Resultados de los controles de reemplazo.
- Impacto de las políticas públicas en las que se insertan los actos administrativos y el monto del gasto involucrado en relación con el presupuesto del órgano.

ARTÍCULO 17. Controles de reemplazo.

Las exenciones de toma de razón dispuestas en la presente resolución y en las que se dicten conforme a esta, serán sin perjuicio del cumplimiento de otras modalidades que disponga el Contralor General, en el ejercicio de sus atribuciones, con el objeto de fiscalizar la juridicidad de los actos de la Administración, entre las cuales se encuentran:

1. Disponer que los servicios remitan una nómina que individualice todos los actos administrativos dictados sobre una materia exenta de toma de razón, de acuerdo al formato que proporcionará la Contraloría General.
2. Solicitar antecedentes que sirvan de fundamento y justificación de actos administrativos registrados.
3. Revisión selectiva de actos administrativos exentos, a través de un control de juridicidad posterior.
4. Archivo electrónico de actos exentos, respecto de los cuales se dispongan que deban estar disponibles para su ulterior examen por esta Entidad de Control.
5. Disponer el acceso a los sistemas, vía interoperabilidad o cualquier otra vía que se determine, a fin de obtener la información que se requiera de los

decretos y resoluciones exentos que deberán quedar disponibles para su ulterior examen.

6. Visitas inspectivas.
7. Citación a dependencias de Contraloría General a los jefes de las unidades de recursos humanos, de personal o equivalentes.

TÍTULO IV. DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 18. Comunicación del resultado de la toma de razón.

El Contralor General informará anualmente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia los resultados de la toma de razón, a fin de que se adopten las medidas del caso.

Además, informará sobre aquellos órganos que perdieron las exenciones temporales que a su respecto se habían dispuesto, así como de las afectaciones temporales que se determinen, en virtud del examen efectuado a través de los controles de reemplazo.

ARTÍCULO 19. Numeración y archivo.

Los decretos y resoluciones exentos deberán tener una o más numeraciones especiales correlativas, distintas de aquellas correspondientes a decretos o resoluciones sujetos al trámite de toma de razón, precedida de la palabra «exento» o «exenta» según corresponda.

Los originales de dichos actos, cuando sean emitidos en papel, se archivarán conjuntamente con sus antecedentes, en forma separada de los que están sujetos al trámite de toma de razón y quedarán a disposición de esta Contraloría General para su ulterior examen.

Para estos efectos, los órganos de la Administración deberán disponer de medios tecnológicos para que esta Entidad de Control acceda a dichos actos vía interoperabilidad de sistemas, o bien, en caso de no contar con ellos, esta Contraloría General les proveerá de plataformas para el archivo y el acceso a los actos que indique.

En el texto del decreto o resolución se incluirán los imperativos «Anótese», «Tómese razón» o «Regístrese», y los demás que correspondan.

TÍTULO FINAL

ARTÍCULO. 20. Vigencia.

La presente resolución entrará en vigencia el 8 de abril de 2019.

Los actos administrativos emitidos desde esa fecha deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en esta resolución.

ARTÍCULO 21. Deja sin efecto resoluciones anteriores.

Déjase sin efecto, a contar de la entrada en vigencia de la presente resolución, la resolución N° 10, de 2017, de esta Entidad Fiscalizadora.

Anótese, tómese razón y publíquese. Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República.

RESOLUCIÓN N° 7, DE 2019 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

FIJA NORMAS SOBRE EXENCIÓN DEL TRÁMITE
DE TOMA DE RAZÓN

VERSIÓN ÚNICA
(publicada en el Diario Oficial de 29 de marzo de 2019)

NÚM. 7. Santiago, 26 de marzo de 2019.

Vistos:

Las facultades que me confieren los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República; lo dispuesto en la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Contraloría General, especialmente en sus artículos 5°, 10 y siguientes; y lo previsto en las leyes N°s. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y 19.799, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma.

Considerando:

1. Que, de acuerdo con los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República, la Contraloría General ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración del Estado y, en cumplimiento de esa función, toma razón de los decretos y resoluciones que, de conformidad a la ley, deben tramitarse por esta Entidad Fiscalizadora, o representa la ilegalidad de que puedan adolecer.
2. Que, los incisos quinto y sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336, facultan al Contralor General para dictar disposiciones que eximan fundadamente de toma de razón los decretos y resoluciones que se refieran a materias no esenciales.
3. Que, la toma de razón es un control obligatorio de la juridicidad de los actos, que vela por el resguardo del principio de probidad, por el derecho a una buena Administración y por el cuidado y buen uso de los recursos públicos.
4. Que, en atención al alto número de actos que emite la Administración del Estado, resulta necesario priorizar la toma de razón en los actos sobre

materias que, en la actualidad, se consideren esenciales por su entidad o trascendencia, así como por el efecto que generan en las personas y en la Administración.

5. Que, en este contexto y con el objeto de hacer más oportuno el control de juridicidad, se ha estimado pertinente hacerlo más selectivo, racionalizando las materias objeto de toma de razón, estableciendo nuevas exenciones, sin perjuicio de que estas queden sometidas a controles de reemplazo.
6. Que, asimismo, se deben rediseñar y reforzar los controles de reemplazo, de manera de fiscalizar adecuadamente los actos exentos, conforme a lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336, disponiendo para ello diferentes mecanismos alternativos.
7. Que, en atención al dinamismo actual de la Administración, resulta necesario revisar periódicamente los actos que se deben someter a toma de razón, pudiéndose determinar de dicho análisis que es preciso intensificar el control de juridicidad de aquellos decretos y resoluciones de órganos de la Administración que lo ameritan en función del riesgo y/o del monto, estableciendo afectaciones temporales.
8. Que, respecto de órganos de la Administración que emitan actos sin observaciones relevantes se podrán establecer exenciones temporales, las que serán fiscalizadas a través de controles de reemplazo.
9. Que, se informará al Ministerio Secretaría General de la Presidencia el resultado del control de juridicidad, incluyendo los retiros efectuados y las representaciones y alcances formulados a los actos de los distintos organismos.
10. Que, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 10, inciso cuarto, de la ley N° 10.336, se informará semestralmente a la Cámara de Diputados el listado de decretos tramitados que no hubieren sido despachados dentro del plazo legal.
11. Que, el avance tecnológico y el marco regulatorio dictado al efecto, en especial, los artículos 10 A, 10 B y 10 C de la ley N° 10.336, así como lo previsto en la ley N° 19.799, permiten que los actos puedan ser tramitados electrónicamente en base a técnicas, medios, procedimientos, formatos estándares, bases o contratos tipo que esta Contraloría General autorice.
12. Que, a fin de propender a una mayor certeza y comprensión de las materias que se encuentran afectas a toma de razón, se ha estimado del caso reordenarlas y agruparlas, a fin de que exista claridad respecto de las materias que quedan exentas.

13. Que, en mérito de lo expuesto, así como de los principios de eficacia, eficiencia y economicidad, y de los recursos disponibles para la fiscalización de todos los órganos que integran la Administración del Estado, se hace necesario reformular las normas relativas a toma de razón contenidas en la resolución N° 1.600, de 2008, de esta Contraloría General.
14. Que, finalmente para la dictación de esta resolución se tuvo en consideración el resultado de la consulta pública realizada al efecto, así como las observaciones recibidas en las distintas instancias que se desarrollaron durante el proceso de su generación.

RESUELVO:

Fíjense las siguientes normas sobre exención del trámite de toma de razón:

TÍTULO PRELIMINAR

Párrafo I. Normas generales de la toma de razón

ARTÍCULO 1°. Ámbito de aplicación.

La toma de razón es un control obligatorio de juridicidad que se efectúa sobre los actos que deben ser tramitados ante la Contraloría General por tratar materias consideradas esenciales, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las leyes, esta resolución y las que se dicten conforme a ella, antes de que estos entren en vigor.

Las normas establecidas en la presente resolución son sin perjuicio de las disposiciones legales orgánico constitucionales que eximan de toma de razón a determinados órganos de la Administración del Estado o materias, o que las declaren afectas, como asimismo de aquellas que permitan la aplicación inmediata de decretos y resoluciones.

ARTÍCULO 2°. Resultados del control de juridicidad.

El control previo de juridicidad podrá tener los siguientes resultados:

- Toma de razón.
- Toma de razón con alcance.
- Representación.

En los casos en que el acto sea tomado razón con alcance, la autoridad deberá notificar o publicar, según corresponda, el acto junto con el oficio de alcance.

Los órganos de la Administración del Estado, podrán, si lo estiman pertinente, solicitar formalmente el retiro de un acto sometido a toma de razón, salvo que la ley disponga lo contrario.

Párrafo II. Normas comunes del procedimiento

ARTÍCULO 3º. Actos que contengan materias afectas y exentas.

En los decretos y resoluciones que traten a la vez materias afectas y exentas de control preventivo de juridicidad, la toma de razón no implicará necesariamente un pronunciamiento sobre las materias exentas de ese acto.

ARTÍCULO 4º. Determinación de montos.

El Contralor General dictará a más tardar en noviembre del año anterior en que comiencen a regir, una o más resoluciones para determinar los montos a partir de los cuales los actos en las materias que se indican en la presente resolución, quedarán sujetos a toma de razón. Dicha determinación tendrá una vigencia de a lo menos 2 años.

Asimismo, determinará a través de la misma u otra resolución aquellos actos que se sujetarán a controles de reemplazo.

Lo anterior, es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 de la presente resolución.

ARTÍCULO 5º. Unidades tributarias mensuales y su equivalencia.

Las unidades tributarias mensuales que se consideren para remitir a toma de razón los actos a que se refiere la presente resolución o las que se dicten conforme a ella, serán las correspondientes al mes de enero del año de su emisión.

En el caso de unidades reajustables, tales como la unidad de fomento, se considerará su equivalencia en pesos a la fecha de dictación del acto, la que luego debe ser convertida al valor de la unidad tributaria mensual de enero de la respectiva anualidad.

Tratándose de operaciones expresadas o pactadas en moneda extranjera, regirá la equivalencia en dólares de las referidas unidades tributarias mensuales respecto del dólar observado que se fija diariamente por el Banco Central, correspondiente a la fecha de dictación del acto administrativo.

ARTÍCULO 6°. Cuantía indeterminada.

En los actos de cuantía indeterminada, para los efectos de las resoluciones que se dicten conforme a esta normativa, se estará al gasto estimado por el órgano de acuerdo a parámetros objetivos, cuyos antecedentes estarán a disposición de la Contraloría General.

ARTÍCULO 7°. Convenios entre entidades públicas.

En los convenios suscritos entre entidades públicas, el acto afecto a toma de razón deberá emitirse por la entidad que efectúe el encargo principal o por aquella a la que le corresponda el mayor gasto. El o los demás organismos aprobarán el convenio a través de un acto exento. Cuando no fuere posible la aplicación de las reglas precedentes, en el convenio se indicará el órgano que emitirá el acto afecto.

ARTÍCULO 8°. Antecedentes.

Los decretos y resoluciones afectos a toma de razón deberán remitirse conjuntamente con los antecedentes que les sirvan de fundamento, salvo aquellos a los que se pueda acceder electrónicamente a través de técnicas, medios, procedimientos o sistemas institucionales.

Además, en el caso de los actos que impliquen gasto, tales como los que aprueben aportes o transferencias de recursos, con o sin convenio, y los que aprueben adjudicaciones o contratos, deberá remitirse el correspondiente antecedente que dé cuenta de la disponibilidad presupuestaria.

Asimismo, los actos aprobatorios de documentos, tales como protocolos, convenios y bases administrativas, deberán contener en su texto de forma íntegra el objeto que aprueben.

ARTÍCULO 9°. Tramitación electrónica.

La tramitación electrónica de actos en la Contraloría General se ajustará a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, y a las normas que al efecto dicte el Órgano Contralor.

TÍTULO I. MATERIAS AFECTAS A TOMA DE RAZÓN.

Párrafo I. Materias generales

ARTÍCULO 10. Están afectos a toma de razón:

- 10.1. Los decretos firmados por el Presidente de la República.
- 10.2. Los actos de carácter reglamentario suscritos por los jefes superiores de servicio, siempre que traten de materias sometidas a dicho examen de juridicidad.
- 10.3. Las resoluciones que rectifiquen decretos supremos, de acuerdo al artículo 2º, letra i), del decreto ley N° 1.028, de 1975, cuando digan relación con decretos afectos.
- 10.4. Los actos que modifiquen actos tomados razón.
- 10.5. Los actos que modifiquen actos exentos y que, como consecuencia de ello, se superen los montos fijados en las resoluciones dictadas conforme al artículo 4º.

Párrafo II. Materias financieras y económicas

ARTÍCULO 11. Están afectos a toma de razón los siguientes actos:

- 11.1. Aprobación de presupuestos.

No obstante, están exentos aquellos que se refieran a los servicios de bienestar fiscalizados por la Superintendencia de Seguridad Social.
- 11.2. Fijación de normas de excepción o reemplazo de las disposiciones sobre administración financiera, y de normas sobre ejecución presupuestaria, movimiento y manejo de fondos.
- 11.3. Autorización y aprobación de contratación de empréstitos o cauciones.
- 11.4. Aprobación de formatos tipo de convenios de transferencia, en el marco de una misma asignación presupuestaria.
- 11.5. Transferencias de recursos, con o sin convenio, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.

Sin embargo, están exentos:

- a) Los convenios relativos a la entrega de aporte suplementario por costo de capital adicional, a que se refiere la ley N° 19.532.
 - b) Los convenios de transferencia que se ajusten a los formatos tipo a que se refiere el numeral 11.4.
 - c) Las transferencias de recursos, sin convenio, efectuadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, en virtud de glosas presupuestarias.
- 11.6. Fijación de los criterios o factores de distribución de recursos que se contemplen transferir con cargo a los subtítulos 24 y 33 de las leyes de Presupuesto del Sector Público, cuando aquellos deban establecerse en virtud de una disposición legal.
- 11.7. Devoluciones e imputaciones de tributos, derechos y cualquier otro pago que se efectúe con cargo al ítem excedibles, que provengan de sumas solucionadas en exceso o indebidamente, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4°.

También están sujetas al control de juridicidad las restituciones de tributos por aplicación de franquicias solicitadas fuera de plazo de acuerdo a las normas especiales que las regulen, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4°.

No obstante, están exentos:

- a) Los provenientes del cumplimiento de sentencias y transacciones judiciales.
- b) Las devoluciones correspondientes a derechos por servicios portuarios o tarifas de almacenaje.

Párrafo III. Materias sobre contratación administrativa

ARTÍCULO 12. Están afectos a toma de razón los siguientes actos:

A) Bienes muebles y servicios.

- 12.1. Aprobación de contratos para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios por trato directo, licitación

privada o licitación pública, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.

No obstante, están exentos los que aprueben contratos que se ajusten a un formato contenido en actos tomados razón previamente por esta Contraloría General.

- 12.2. Selección de proveedores de entre aquellos incorporados en un convenio marco suscrito por la Dirección de Compras y Contratación Pública, para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.

B) Inmuebles.

- 12.3. Aprobación de contratos de enajenación de inmuebles, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.
- 12.4. Aprobación de contratos de adquisición de inmuebles, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.
- 12.5. Aprobación de contratos de transferencia gratuita de inmuebles a entidades privadas, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.

C) Otras contrataciones.

- 12.6. Aprobación de contratos para la adquisición de créditos, instrumentos financieros, valores mobiliarios, acciones u otros títulos de participación en sociedades.
- 12.7. Aprobación de contratos para la enajenación de créditos, instrumentos financieros, valores mobiliarios, acciones u otros títulos de participación en sociedades, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.
- 12.8. Aceptación de donaciones modales, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.
- 12.9. Aprobación de transacciones extrajudiciales, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.
- 12.10. Aprobación de convenios de encomendamiento de funciones entre entidades públicas.

No obstante, están exentos:

- a) Los que aprueben convenios mandato, cuando la ejecución del mismo importe la emisión de actos afectos a toma de razón.
 - b) Los que aprueben convenios que se ajusten a un formato tipo tomado razón previamente por esta Contraloría General.
- 12.11. Aprobación de convenios de prestación de servicios entre entidades públicas, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4°.
- 12.12. Aprobación de convenios de traspaso de servicios, o para la administración de establecimientos o de bienes.

D) Reglas especiales.

- 12.13. Aprobación de bases administrativas, siempre que se refieran a contratos o adjudicaciones afectos a toma de razón.
- 12.14. Aprobación de bases tipo, siempre que se refieran a contratos o adjudicaciones afectos a toma de razón.

No obstante, están exentos los actos que apliquen bases tipo tomadas razón.

- 12.15. Adjudicación, cuando el texto del contrato haya sido aprobado conforme al numeral 12.1 inciso 2°.
- 12.16. Aprobación de formatos tipo de contratos o convenios, siempre que se refieran a contrataciones afectas a toma de razón.

Párrafo IV. Materias de obras públicas

ARTÍCULO 13. Están afectos a toma de razón los siguientes actos:

- 13.1. Adquisiciones para la ejecución de obras públicas por trato directo, licitación privada o pública, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4°.
- 13.2. Ejecución de obras públicas o su contratación, incluida la reparación de inmuebles y el sistema de concesiones, por adjudicación directa o por propuesta privada o pública, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4°.

- 13.3. Las siguientes medidas que se refieran a estas ejecuciones o contrataciones de obras:
 - a) Mayores gastos generales y otras indemnizaciones;
 - b) Término anticipado del contrato;
 - c) Liquidación final;
 - d) Compensaciones de saldos de distintos contratos de un mismo contratista; y
 - e) Traspaso de contratos.
- 13.4. Proyectos, consultorías o asesorías que estén directamente relacionados con la ejecución de una obra específica, contratados por trato directo o por propuesta privada o pública, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4º.
- 13.5. Las siguientes medidas que se refieran a estos proyectos, consultorías o asesorías:
 - a) Pago de indemnizaciones;
 - b) Término anticipado del contrato; y
 - c) Liquidación final.
- 13.6. Sanciones a contratistas y consultores, en los respectivos registros.
- 13.7. Aprobación de bases administrativas, siempre que se refieran a contratos o adjudicaciones afectos a toma de razón.
- 13.8. Aprobación de bases tipo, siempre que se refieran a contratos o adjudicaciones afectos a toma de razón.

Los actos que aprueben bases que se ajusten a estas bases tipo, están exentos.
- 13.9. Adjudicación, cuando el texto del contrato se contenga en bases administrativas previamente tomadas razón por esta Contraloría General. En estos casos, la aprobación del contrato está exenta.
- 13.10. Las modificaciones a la ejecución o contratación de obras estarán exentas.

Párrafo V. Materias relativas a contratos especiales y concesiones

ARTÍCULO 14. Están afectos a toma de razón los siguientes actos:

A) Materias mineras y de energía.

- 14.1. Establecimiento de requisitos y condiciones del contrato especial de operación y de concesiones administrativas, para la exploración, explotación y beneficio de yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, en conformidad con el artículo 19, N° 24, inciso décimo, de la Constitución Política de la República; el decreto ley N° 2.886, de 1979; el artículo 3° de la ley N° 18.097; y los artículos 7° y 8° del Código de Minería.
- 14.2. Aprobación de contratos especiales de operación y concesiones administrativas, respecto de las materias indicadas en el numeral precedente.
- 14.3. Aprobación de contratos mediante los cuales se permita la explotación de yacimientos de sustancias no concesibles, al amparo de concesiones constituidas con anterioridad a la correspondiente declaración de no concesibilidad o de importancia para la seguridad nacional.
- 14.4. Otorgamiento de concesiones de energía geotérmica.

B) Concesiones marítimas y acuícolas.

- 14.5. Otorgamiento, renovación y declaración de caducidad de concesiones marítimas mayores.
- 14.6. Otorgamiento, renovación y declaración de caducidad de concesiones marítimas menores, salvo las que se refieren a las letras B, C, D y G del artículo 136 del decreto N° 9, de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional.
- 14.7. Otorgamiento, renovación y caducidad de concesiones de acuicultura.

Tratándose de su modificación, solo están afectos a toma de razón aquellos actos que impliquen cambios en la superficie y/o en el objeto de la concesión.

C) Otras concesiones, figuras especiales y aguas.

- 14.8. Otorgamiento de concesiones del sector telecomunicaciones y fijación de tarifas.

No obstante, están exentas las concesiones de radiodifusión comunitaria ciudadana, los servicios limitados de telecomunicaciones y los servicios de aficionados a las radiocomunicaciones.

- 14.9. Otorgamiento de concesiones del sector sanitario, su terminación y fijación de tarifas.

No obstante, están exentos los actos que dispongan la prórroga de las fórmulas tarifarias.

- 14.10. Otorgamiento de concesiones del sector eléctrico, su terminación y fijación de tarifas.

- 14.11. Otorgamiento de concesiones del sector gas, su terminación y fijación de tarifas.

- 14.12. Otorgamiento de concesiones de uso de vías mediante buses o similares, de sus servicios complementarios y de plantas de revisión técnica, las respectivas bases de licitación, su terminación, y sus modificaciones solo cuando alteren las condiciones esenciales de equilibrio financiero de la concesión.

No obstante, están exentos los que aprueben contratos de esas concesiones que se ajusten a un formato tipo contenido en bases administrativas tomadas razón previamente por esta Contraloría General. En dicho caso, los actos de adjudicación están afectos.

- 14.13. El establecimiento de un perímetro de exclusión, condiciones de operación u otra modalidad equivalente, para buses o similares, y sus modificaciones solo cuando alteren las condiciones esenciales de equilibrio financiero, y su terminación.

No obstante, están exentos los actos de establecimiento que se ajusten a un formato tipo previamente aprobado por la Contraloría General.

Asimismo, están afectos los actos que aprueben convenios que tengan por objeto la integración tarifaria o tecnológica de servicios de transporte público mayor, y sus modificaciones.

- 14.14. Constitución de derechos de aprovechamiento de aguas.

No obstante, están exentas las dispuestas al amparo de lo establecido en los artículos 4º y 6º transitorios de la ley N° 20.017.

- 14.15. Denegación parcial de derechos de aprovechamiento de aguas, conforme al artículo 147 bis, inciso tercero, del Código del Aguas.
- 14.16. Las modificaciones de las concesiones y derechos indicados en la letra C) de este párrafo están exentas, salvo que se mencionen expresamente.

Párrafo VI. Materias relativas a protección del patrimonio y ordenación territorial

ARTÍCULO 15. Están afectos a toma de razón los siguientes actos:

- 15.1. Declaraciones de Monumentos Nacionales conforme a la ley N° 17.288, que recaigan sobre bienes inmuebles y la fijación de sus límites de protección.
- 15.2. Declaraciones de Áreas Protegidas por el Estado, fijación de sus límites y desafectaciones.
- 15.3. Otorgamiento de concesiones sobre los inmuebles que formen parte de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, en conformidad con los artículos 18 a 21 de la ley N° 20.423 y su reglamento, incluyendo la aprobación de las bases administrativas y de los contratos correspondientes.
- 15.4. Declaraciones de reducción, prohibición, restricción, agotamiento y escasez a que aluden los artículos 62, 63, 65, 282 y 314 del Código de Aguas.
- 15.5. Instrumentos de planificación territorial, su promulgación, aprobación y los que los dejen sin efecto.

Además, están afectos a toma de razón los que promulguen versiones actualizadas de los planos y los que fijen el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ordenanza de un Instrumento de Planificación Territorial.

- 15.6. Planes regionales de ordenamiento territorial, su promulgación, aprobación y los actos que los dejen sin efecto.

Párrafo VII. Materias relativas a expulsión de extranjeros

ARTÍCULO 16. Están afectos a toma de razón los siguientes actos:

- 16.1. Expulsiones de extranjeros dispuestas por decreto supremo.

Párrafo VIII. Materias relativas a atribuciones generales

ARTÍCULO 17. Están afectos a toma de razón los siguientes actos:

- 17.1. Tratados internacionales, convenios y medidas que se adopten por el Presidente de la República en cumplimiento de sus disposiciones, de conformidad con el artículo 54, N° 1, de la Constitución Política de la República.
- 17.2. Acuerdos internacionales interinstitucionales, cuando impliquen pagos o aportes de fondos desde el órgano público chileno, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4°.
- 17.3. Constitución de comisiones asesoras mediante decreto supremo.
- 17.4. Constitución de personas jurídicas por parte de órganos de la Administración del Estado, y su participación, retiro y extinción.

Además, solo está afecta la modificación de las personas jurídicas en que el Estado tenga participación o representación mayoritaria.
- 17.5. Declaración de alertas sanitarias en determinada parte del territorio nacional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Código Sanitario.
- 17.6. Normas de aplicación general que imparta la Dirección Nacional del Servicio Civil conforme al artículo 2°, letra q), del artículo vigésimo sexto de la ley N° 19.882.

Párrafo IX. Materias relativas a empresas públicas

ARTÍCULO 18. Solo están afectos a toma de razón los actos de las empresas públicas que se indican a continuación:

- 18.1. Constitución, participación, modificación, retiro y extinción de personas jurídicas.

- 18.2. Adquisición de acciones u otros títulos de participación en sociedades, salvo cuando se trate de aportes financieros reembolsables en alguno de los sistemas normativos que los contemplen.

Párrafo X. Exención de toma de razón

ARTÍCULO 19. Los actos no contemplados en los artículos 10 a 18 de esta resolución, se encuentran exentos de toma de razón, sin perjuicio de la afectación temporal regulada en el artículo 20.

TÍTULO II. EXENCIÓN Y AFECTACIÓN TEMPORAL DE MATERIAS SUJETAS A TOMA DE RAZÓN Y OTROS MECANISMOS DE CONTROL

ARTÍCULO 20. Afectaciones y exenciones temporales.

Sin perjuicio de lo previsto en los párrafos II a IX del título I de la presente resolución, el Contralor General podrá dictar, de oficio o a petición de un órgano, una o más resoluciones que fijarán temporalmente nuevas materias afectas y otras que dejarán de tener ese carácter.

Dichas resoluciones podrán ser dictadas respecto de determinados actos de un órgano en particular, o bien, respecto de todos los decretos y resoluciones de una materia específica emitidos por diferentes entidades.

Estas medidas podrán ser adoptadas por plazos determinados y dejadas sin efecto por el Contralor General.

ARTÍCULO 21. Criterios para determinar la afectación o exención temporal.

El Contralor General, para dictar las resoluciones del artículo precedente, podrá tener en consideración, entre otros, los siguientes criterios:

1. Órganos de la Administración que hayan sido objeto de observaciones complejas o altamente complejas, detectadas en fiscalizaciones anteriores.
2. Órganos de la Administración que hayan emitido actos afectos a toma de razón sin observaciones relevantes en periodos anteriores.
3. Resultados de los controles de reemplazo.

4. Impacto de los actos y el monto del gasto involucrado en relación con el presupuesto del órgano.
5. Existencia de actos por montos levemente inferiores a los establecidos en las resoluciones que se dicten conforme a esta normativa.

ARTÍCULO 22. Controles de reemplazo.

Las exenciones de toma de razón dispuestas en la presente resolución y en las que se dicten conforme a esta, serán sin perjuicio de otras modalidades que disponga el Contralor General, en el ejercicio de sus atribuciones, con el objeto de fiscalizar la juridicidad de los actos de la Administración, entre las cuales se encuentran:

1. Disponer que los servicios remitan una nómina que individualice todos los actos dictados sobre una materia exenta de toma de razón, de acuerdo al formato que proporcionará la Contraloría General.
2. Revisión selectiva de actos exentos, a través de un control de juridicidad posterior.
3. Verificación selectiva de los montos involucrados en actos exentos relacionados con contrataciones, transferencias y otros.
4. Archivo electrónico de actos exentos, respecto de los cuales se disponga que deban estar disponibles para su ulterior examen por esta Entidad de Control.
5. Disponer el acceso a los sistemas, vía interoperabilidad o cualquier otra vía que se determine, a fin de obtener la información que se requiera de los decretos y resoluciones exentos que deberán quedar disponibles para su ulterior examen.
6. Visitas inspectivas.

ARTÍCULO 23. Comunicación del resultado de la toma de razón.

El Contralor General informará anualmente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia los resultados de la toma de razón.

Además, informará sobre aquellos órganos que perdieron las exenciones temporales que a su respecto se habían dispuesto, así como de las afectaciones temporales que se determinen, en virtud del examen efectuado a través de los controles de reemplazo.

ARTÍCULO 24. Comunicación de los decretos despachados fuera del plazo legal.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 10, inciso cuarto, de la ley N° 10.336, el Contralor General informará semestralmente a la Cámara de Diputados el listado de decretos tramitados que no hubieren sido despachados dentro del plazo legal.

ARTÍCULO 25. Numeración y archivo.

Los actos exentos deberán tener una o más numeraciones correlativas, distintas de aquellas correspondientes a decretos o resoluciones sujetos a toma de razón, precedida de la palabra «Exento» o «Exenta», según corresponda.

Los originales de dichos actos se archivarán, conjuntamente con sus antecedentes, en forma separada de los que están afectos y quedarán a disposición de esta Contraloría General.

Los órganos de la Administración podrán disponer de medios tecnológicos para que esta Entidad de Control acceda a sus actos y antecedentes vía interoperabilidad de sistemas.

En el texto del decreto o resolución afecto se incluirán los imperativos «Anótese», «Tómese razón», y los demás que correspondan.

TÍTULO FINAL**ARTÍCULO 26. Vigencia.**

La presente resolución entrará en vigencia el 1 de julio de 2019, con excepción de su artículo transitorio, por lo que los actos emitidos desde esa fecha deberán ajustarse a sus disposiciones.

ARTÍCULO 27. Déjense sin efecto resoluciones anteriores.

Déjese sin efecto la resolución N° 1.600, de 2008, de esta Contraloría General, a contar del 1 de julio de 2019. Sin embargo, el control de los actos emitidos bajo la vigencia de dicha resolución continuará rigiéndose por sus disposiciones.

Déjese sin efecto la resolución N° 4, de 2019, de esta Contraloría General, a contar del 1 de julio de 2019.

ARTÍCULO 28. Toma de razón y registro en materia de personal.

La toma de razón y registro en materia de personal seguirá regulada por la resolución N° 10, de 2017, de esta Contraloría General, o la que la reemplace.

ARTÍCULO TRANSITORIO

La primera resolución que fije montos de materias afectas a que alude el artículo 4º, será dictada durante el mes de marzo del presente año y se mantendrá vigente hasta el 31 de diciembre de 2020.

Anótese, tómesese razón y publíquese. Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República.

RESOLUCIÓN N° 8, DE 2019 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DETERMINA LOS MONTOS EN UNIDADES TRIBUTARIAS MENSUALES, A PARTIR DE LOS CUALES LOS ACTOS QUE SE INDIVIDUALIZAN QUEDARÁN SUJETOS A TOMA DE RAZÓN Y A CONTROLES DE REEMPLAZO CUANDO CORRESPONDA

VERSIÓN ÚNICA
(publicada en el Diario Oficial de 29 de marzo de 2019)

NÚM. 8. Santiago, 27 de marzo de 2019.

Vistos:

Las facultades que me confieren los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República; lo dispuesto en la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Contraloría General, especialmente en sus artículos 10 y siguientes; lo previsto en la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; y lo contemplado en las resoluciones N°s. 1.002, de 2011, y 102, de 2016, y en los artículos 4°, 5° y 22 de la resolución N° 7, de 2019, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, todas de esta Entidad Fiscalizadora.

Considerando:

1. Que, de acuerdo con los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República, la Contraloría General ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración del Estado y en cumplimiento de esa función, toma razón de los decretos y resoluciones que, de conformidad a la ley, deben tramitarse por esta Entidad Fiscalizadora, o representa la ilegalidad de que puedan adolecer.
2. Que, los incisos quinto y sexto del artículo 10 de la ley N° 10.336, facultan al Contralor General para dictar disposiciones que eximan fundadamente de toma de razón los decretos y resoluciones que se refieran a materias no esenciales.

3. Que, la toma de razón es un control obligatorio de la juridicidad de los actos, que vela por el resguardo del principio de probidad, por el derecho a una buena Administración y por el cuidado y buen uso de los recursos públicos.
4. Que, en atención al alto número de actos que emite la Administración del Estado, resulta necesario priorizar la toma de razón en los actos sobre materias que en la actualidad se consideren esenciales por su entidad o trascendencia, así como por el efecto que generan en las personas y en la Administración, considerando, entre otros aspectos, el monto involucrado en aquellos.
5. Que, de acuerdo con lo señalado en el artículo transitorio de la resolución N° 7, de 2019, el Contralor General dictará en marzo de 2019 una resolución para determinar los montos en unidades tributarias mensuales a partir de los cuales los actos que se indican quedarán sujetos a toma de razón.
6. Que, el artículo 5° de la resolución N° 7, de 2019, dispone que las unidades tributarias mensuales que se consideren para remitir a toma de razón los actos a que se refiere dicha resolución o las que se dicten conforme a ella, serán las correspondientes al mes de enero del año de su emisión.

En el caso de unidades reajustables, tales como la unidad de fomento, se considerará su equivalencia en pesos a la fecha de dictación del acto, la que luego debe ser convertida al valor de la unidad tributaria mensual de enero de la respectiva anualidad.

Tratándose de operaciones expresadas o pactadas en moneda extranjera, regirá la equivalencia en dólares de las referidas unidades tributarias mensuales respecto del dólar observado que se fija diariamente por el Banco Central, correspondiente a la fecha de dictación del acto.

7. Que, acorde a lo previsto en el artículo 22 de la resolución N° 7, de 2019, respecto de aquellos actos que queden exentos de toma de razón por aplicación de los montos fijados en la presente resolución, se podrán establecer fiscalizaciones realizadas a través de los controles de reemplazo que en dicha disposición se consignan.
8. Que, en mérito de lo expuesto, así como de los principios de eficacia, eficiencia y economicidad, y de los recursos disponibles para la fiscalización de todos los órganos que integran la Administración del Estado, se hace necesario determinar los montos en unidades tributarias

mensuales a partir de los cuales los actos que se individualizan quedarán sujetos a toma de razón y a controles de reemplazo cuando corresponda.

RESUELVO:

ARTÍCULO 1º. Los siguientes actos a que se refiere el título I, párrafo II, de la resolución N° 7, de 2019, quedarán sujetos a toma de razón en los casos que se indica:

1. Respecto de su artículo 11, N° 11.5, sobre transferencias de recursos, con o sin convenio, cuya competencia territorial corresponda al Nivel Central de la Contraloría General; a la I Contraloría Regional Metropolitana Valentín Letelier y a la II Contraloría Regional Metropolitana Humberto Mewes, cuando el monto supere las 20.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuyo monto sea desde 5.000 y hasta 20.000 UTM.

2. Respecto de su artículo 11, N° 11.5, sobre transferencias de recursos, con o sin convenio, cuya competencia territorial corresponda a las Contralorías Regionales de Valparaíso y del Biobío, cuando el monto supere las 15.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuyo monto sea desde 5.000 y hasta 15.000 UTM.

3. Respecto de su artículo 11, N° 11.5, sobre transferencias de recursos, con o sin convenio, cuya competencia territorial corresponda a las Contralorías Regionales de Arica y Parinacota; de Tarapacá; de Antofagasta; de Atacama; de Coquimbo; del Libertador General Bernardo O'Higgins; del Maule; de Ñuble; de La Araucanía; de Los Ríos; de Los Lagos; de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y la Antártica Chilena, cuando el monto supere las 5.000 UTM.

4. Respecto de su artículo 11, N° 11.7, inciso primero, sobre devoluciones e imputaciones de tributos, derechos y cualquier otro pago que se efectúe con cargo a ítem excedibles, que provengan de sumas solucionadas en exceso o indebidamente, cuando el monto supere las 5.000 UTM.

Respecto de su artículo 11, N° 11.7, inciso segundo, sobre restituciones de tributos por aplicación de franquicias solicitadas fuera de plazo de acuerdo a las normas especiales que las regulen, cuando el monto supere las 5.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuyo monto sea desde 2.500 y hasta 5.000 UTM.

ARTÍCULO 2º. Los siguientes actos a que se refiere el título I, párrafo III, de la resolución N° 7, de 2019, quedarán sujetos a toma de razón en los casos que se indican:

1. Respecto de su artículo 12, N° 12.1, sobre aprobación de contratos para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios por trato directo o licitación privada, cuya competencia territorial corresponda al Nivel Central de la Contraloría General; a la I Contraloría Regional Metropolitana Valentín Letelier y a la II Contraloría Regional Metropolitana Humberto Mewes, cuando el monto supere las 10.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuando su monto sea desde 2.500 y hasta 10.000 UTM.

2. Respecto de su artículo 12, N° 12.1, sobre aprobación de contratos para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios por trato directo o licitación privada, cuya competencia territorial corresponda a las Contralorías Regionales de Valparaíso y del Biobío, cuando el monto supere las 8.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuando su monto sea desde 2.500 y hasta 8.000 UTM.

3. Respecto de su artículo 12, N° 12.1, sobre aprobación de contratos para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios por trato directo o licitación privada, cuya competencia territorial corresponda a las Contralorías Regionales de Arica y Parinacota; de Tarapacá; de Antofagasta; de Atacama; de Coquimbo; del Libertador General Bernardo O'Higgins; del Maule; de Ñuble; de La Araucanía; de Los Ríos; de Los Lagos; de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y la Antártica Chilena, cuando el monto supere las 5.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuando su monto sea desde 2.500 y hasta 5.000 UTM.

4. Respecto de su artículo 12, N° 12.1, sobre aprobación de contratos para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios por licitación pública, cuya competencia territorial corresponda al Nivel Central de la Contraloría General; a la I Contraloría Regional Metropolitana Valentín Letelier y a la II Contraloría Regional Metropolitana Humberto Mewes, cuando el monto supere las 15.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 15.000 UTM.

5. Respecto de su artículo 12, N° 12.1, sobre aprobación de contratos para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios por licitación pública, cuya competencia territorial corresponda a las Contralorías Regionales de Valparaíso y del Biobío, cuando el monto supere las 10.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 10.000 UTM.

6. Respecto de su artículo 12, N° 12.1, sobre aprobación de contratos para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios por licitación pública, cuya competencia territorial corresponda a las Contralorías Regionales de Arica y Parinacota; de Tarapacá; de Antofagasta; de Atacama; de Coquimbo; del Libertador General Bernardo O'Higgins; del Maule; de Ñuble; de La Araucanía; de Los Ríos; de Los Lagos; de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y la Antártica Chilena, cuando el monto supere las 8.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 8.000 UTM.

7. Respecto de su artículo 12, N° 12.2, sobre selección de proveedores ya incorporados en un convenio marco suscrito por la Dirección de Compras y Contratación Pública, para la adquisición o suministro de bienes muebles y/o de prestación de servicios, cuando su monto supere las 25.000 UTM.

8. Respecto de su artículo 12, N° 12.3, sobre aprobación de contratos para la enajenación de inmuebles, por trato directo o propuesta privada, cuando su monto supere las 15.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuando su monto sea desde 2.500 y hasta 15.000 UTM.

9. Respecto de su artículo 12, N° 12.3, sobre aprobación de contratos para la enajenación de inmuebles por propuesta pública, cuando su monto supere las 20.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 20.000 UTM.

10. Respecto de su artículo 12, N° 12.4, sobre aprobación de contratos para la adquisición de inmuebles por trato directo o propuesta privada, cuando su monto supere las 15.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuando su monto sea desde 2.500 y hasta 15.000 UTM.

11. Respecto de su artículo 12, N° 12.4, sobre aprobación de contratos para la adquisición de inmuebles por propuesta pública, cuando su monto supere las 20.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 20.000 UTM.

12. Respecto de su artículo 12, N° 12.5, sobre aprobación de contratos para la transferencia gratuita de inmuebles a entidades privadas, cuando su avalúo fiscal exceda de 5.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5º los mencionados actos cuando su avalúo fiscal sea desde 2.000 y hasta 5.000 UTM.

13. Respecto de su artículo 12, N° 12.7, sobre aprobación de contratos para la enajenación por trato directo o licitación privada de créditos, instrumentos financieros, valores mobiliarios, acciones u otros títulos de participación en sociedades, cuando su monto supere las 2.500 UTM.

14. Respecto de su artículo 12, N° 12.7, sobre aprobación de contratos para la enajenación por licitación pública de créditos, instrumentos financieros, valores mobiliarios, acciones u otros títulos de participación en sociedades, cuando su monto supere las 5.000 UTM.

15. Respecto de su artículo 12, N° 12.8, sobre aceptación de donaciones modales, cuando su monto supere las 15.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 hasta 15.000 UTM.

16. Respecto de su artículo 12, N° 12.9, sobre aprobación de transacciones extrajudiciales, cuando su monto supere las 1.000 UTM.

17. Respecto de su artículo 12, N° 12.11, sobre aprobación de convenios de prestación de servicios entre entidades públicas, cuando su monto supere las 10.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 10.000 UTM.

ARTÍCULO 3°. Los siguientes actos a que se refiere el título I, párrafo IV, de la resolución N° 7, de 2019, quedarán sujetos a toma de razón en los casos que se indican:

1. Respecto de su artículo 13, N° 13.1, sobre adquisiciones para la ejecución de obras públicas por trato directo o licitación privada, cuando su monto supere las 10.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 10.000 UTM.

2. Respecto de su artículo 13, N° 13.1, sobre adquisiciones para la ejecución de obras públicas por propuesta pública, cuando su monto supere las 15.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 10.000 y hasta 15.000 UTM.

3. Respecto de su artículo 13, N° 13.2, sobre ejecución de obras públicas o su contratación, incluida la reparación de inmuebles y el sistema de concesiones, por adjudicación directa o por propuesta privada, cuando su monto supere las 12.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 12.000 UTM.

4. Respecto de su artículo 13, N° 13.2, sobre ejecución de obras públicas o su contratación, incluida la reparación de inmuebles y el sistema de concesiones por propuesta pública, cuando su monto sea superior a las 30.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 10.000 y hasta 30.000 UTM.

5. Respecto de su artículo 13, N° 13.4, sobre proyectos, consultorías o asesorías que estén directamente relacionados con la ejecución de una obra específica, contratados por trato directo o por propuesta privada, cuando su monto supere las 8.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 2.500 y hasta 8.000 UTM.

6. Respecto de su artículo 13, N° 13.4, sobre proyectos, consultorías o asesorías que estén directamente relacionados con la ejecución de una obra específica, contratados por propuesta pública, cuya competencia territorial corresponda al Nivel Central de la Contraloría General, cuando su monto supere las 15.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 15.000 UTM.

7. Respecto de su artículo 13, N° 13.4, sobre proyectos, consultorías o asesorías que estén directamente relacionados con la ejecución de una obra específica, contratados por propuesta pública, cuya competencia territorial corresponda a las Contralorías Regionales, cuando su monto supere las 12.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuando su monto sea desde 5.000 y hasta 12.000 UTM.

ARTÍCULO 4°. Los siguientes actos a que se refiere el título I, párrafo VIII, de la resolución N° 7, de 2019, quedarán sujetos a toma de razón en el caso que se indica:

1. Respecto de su artículo 17, N° 17.2, sobre acuerdos internacionales interinstitucionales, cuando impliquen pagos o aportes de fondos desde el órgano público chileno, cuyo monto supere las 20.000 UTM.

Quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° los mencionados actos cuyo monto sea desde 5.000 y hasta 20.000 UTM.

ARTÍCULO 5°. Los controles de reemplazo a que se refieren los artículos 1°, 2°, 3° y 4° de este acto, se efectuarán en conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la resolución N° 7, de 2019, en particular, en sus numerales 1 y 2.

En virtud de lo anterior, los órganos de la Administración del Estado deberán remitir al Nivel Central de la Contraloría General o a la Contraloría Regional correspondiente, en los meses de enero y julio de 2020 y en enero de 2021, una nómina que individualice todos los actos sobre las aludidas materias, dictados en el semestre inmediatamente anterior, de acuerdo al formato que proporcionará la Contraloría General.

ARTÍCULO 6°. Lo señalado en el artículo precedente, es sin perjuicio de los demás mecanismos de control de reemplazo y las medidas que disponga el Contralor General, en el ejercicio de sus atribuciones, con el objeto de fiscalizar la legalidad de los actos de la Administración y de hacer efectivas las responsabilidades que procedan.

ARTÍCULO 7°. La presente resolución entrará en vigencia el día 1 de julio de 2019, y regirá hasta el 31 de diciembre de 2020, por lo que los actos emitidos desde esa fecha deberán ajustarse a sus disposiciones.

Anótese, tómesese razón y publíquese. Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento. Verónica Orrego Ahumada, Secretaria General, Contraloría General de la República.

LA CREACIÓN DE LA UNIDAD DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNCIONARIOS COMO UN AVANCE HACIA UN CONTENCIOSO ESTATUTARIO ÁGIL Y MODERNO

Luis Alejandro Aranda Gahona*

Sin duda alguna, el sostenido aumento de los conflictos estatutarios entre los funcionarios públicos y la Administración tendrá un lugar privilegiado en el sitial de los temas más importantes del derecho administrativo durante la última década.

En efecto, el creciente número de funcionarios públicos, la falta de una respuesta legislativa apropiada a la nueva realidad del país, antiguos textos estatutarios, y un cambio de paradigma en los criterios tradicionales de la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia, han contribuido a un aumento importante de controversias en la materia, tanto en sede judicial como administrativa, e incluso ante el Tribunal Constitucional.

Según datos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (julio de 2018), los funcionarios públicos correspondientes solo al personal civil del Gobierno central en calidad de planta al año 2008 ascendían a 86.069, en circunstancias de que en 2017 la cifra había disminuido a 83.189. Al contrario, aquellos a contrata al año 2008 llegaban a 97.430, cantidad que aumentó a 175.409 servidores en 2017.

Como puede apreciarse, la potencialidad de conflictos jurídicos entre la Administración y sus funcionarios, especialmente considerando el aumento de aquellos a contrata, es enorme.

Enseguida, los tribunales de justicia y la Contraloría General de la República han dado respuesta a situaciones que, a todas luces, aparecían como, al menos, revisables. Ejemplo de aquello lo constituye la aplicación del principio de confianza legítima como herramienta para atenuar el desamparo de los funcionarios a contrata frente al cese anticipado de esta o la decisión de no prorrogarla.

* Abogado de la Universidad de Concepción, magíster en Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Chile.

Asimismo, resulta pertinente recordar el fallo del Tribunal Constitucional del 6 de diciembre de 2018, rol N° 3.853-17, que acogiendo un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso tercero del artículo 1° y del artículo 485 del Código del Trabajo, concluyó la improcedencia de aplicar el proceso de tutela laboral del Código del Trabajo a los funcionarios regidos por el Estatuto Administrativo.

Ante este escenario, la Contraloría General de la República, decidió, a principios de 2019, implementar la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios, repartición especializada y esencialmente abocada al conocimiento de los reclamos que los servidores públicos realicen a propósito de eventuales vulneraciones a sus derechos estatutarios. Así entonces, esta unidad nace como una respuesta necesaria a un creciente número de conflictos entre la Administración y quienes laboran en ella.

Figura 1: logo de la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios



Para esto, se creó el Portal de Atención de Reclamos Funcionarios, un canal expedito y disponible en el sitio web de la Contraloría General, accesible al público los 365 días del año, las 24 horas del día, que permite a los funcionarios un considerable ahorro de tiempo y dinero en la tramitación de sus presentaciones en la Contraloría. Lo anterior, en atención a que, al encontrarse en línea, facilita que estos puedan realizar sus reclamos sin tener que acudir personalmente a las oficinas de la institución, lo que resulta especialmente relevante para aquellos que trabajan en lugares lejanos a los centros urbanos, quienes ya no tendrán que solicitar, por ejemplo, permisos administrativos para entregar sus presentaciones.

Dicho portal contempla un extenso catálogo de derechos funcionarios desplegable, todo lo cual permite al usuario traducir rápidamente a términos jurídicos la infracción reclamada, aspecto especialmente relevante para aquellos usuarios que no cuentan con conocimientos jurídicos.

Figura 2: catálogo de derechos desplegable en el portal.

Detalle del Reclamo

A CONTINUACIÓN INGRESE LA MATERIA, Y LA FORMA EN QUE SE INFRINGIÓ EL DERECHO FUNCIONARIO (MÁXIMO 3 MATERIAS):

- I. Concursos.
- B. Remuneraciones:
 - Vulneración del derecho a percibir remuneraciones por sus servicios.
 - Vulneración del derecho a percibir remuneraciones mientras se realizan actividades de capacitación y no se pueden desempeñar las labores del cargo.
 - Requirimientos de reintegro de sumas perdidas.
 - Reclamos en proceso de encausamiento.
 - Vulneración del derecho del subrogante al sueldo del cargo que desempeñe en calidad de tal, si el puesto se encuentra vacante, o el titular del mismo por cualquier motivo no gozará de dicha remuneración.
 - Vulneración del derecho a seguir percibiendo remuneraciones en caso de empleo compatible.
 - Vulneración del derecho del funcionario que para asumir sus funciones necesita trasladarse a un lugar distinto del de su residencia.
 - Vulneración del derecho a que las remuneraciones no sean embargadas más allá del límite legal.
 - Vulneración del derecho a no deducir de las remuneraciones otras cantidades que las correspondientes.
 - Vulneración del límite legal en descuentos voluntarios.
 - Descuentos improcedentes.
 - Derecho a percibir asignaciones de cargo, movilización, cambio de residencia, viáticos, y otras.
 - Reclamos por pago de horas extraordinarias.
 - Reclamo por falta de pago de viáticos, pasajes u otros análogos.

A objeto de lograr una adecuada autenticación de la identidad del reclamante, se ha implementado el acceso mediante el sistema de clave única. Para aquellos que aún no cuenten con ella, y con el fin de que no se vean perjudicados por el transcurso de plazos perentorios para interponer sus reclamos mientras obtienen dicha clave, se consideró la posibilidad de cargar su cédula de identidad digitalizada por ambos lados.

En cuanto al procedimiento, este se fundamenta en el artículo 160 del Estatuto Administrativo, el que, sin perjuicio de otorgar a los funcionarios la posibilidad de acudir a la Contraloría cuando se produzca una vulneración de sus derechos estatutarios, no contiene un mayor desarrollo en cuanto a la tramitación de los reclamos, por lo que se aplican supletoriamente las disposiciones de la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

De esta forma, la tramitación del reclamo respectivo, cuenta con requisitos, plazos, etapas y medios de impugnación claramente delimitados y conocidos con anterioridad por el funcionario y la Administración, lo que constituye una garantía de certeza y transparencia para estos. En este mismo orden de ideas, el expediente en línea del reclamo podrá ser consultado permanentemente por los interesados, todo ello, con las debidas precauciones de seguridad.

En lo relativo a la impugnación, esta se encuentra circunscrita a los recursos establecidos en la ley N° 19.880, lo que evita solicitudes de reconsideración presentadas fuera de los plazos que esa ley otorga y que finalmente redundan en mantener en suspenso la certeza jurídica de lo resuelto.

Por otra parte, se han optimizado los sistemas informáticos internos, de manera que la tramitación de los reclamos sea completamente digital. De esta forma, notificaciones, solicitudes de informe y otras actuaciones paulatinamente serán efectuadas vía correo electrónico. Lo anterior, constituirá un significativo ahorro de tiempo y recursos públicos, no solo en papel, tinta y correo tradicional, sino que también en lo que respecta a las horas hombre involucradas en la cadena de remisión y envío de antecedentes, tales como oficinas de partes, choferes, estafetas, etcétera.

Asimismo, esta herramienta informática permite una redistribución inteligente de las cargas de trabajo dentro de los equipos jurídicos a nivel nacional, descongestionando de esta manera a aquellas unidades jurídicas más recargadas, con el objeto de entregar respuestas más oportunas y expeditas en la resolución de los conflictos. La distribución interregional de expedientes completamente digitales, contribuye además a facilitar el teletrabajo al interior de la Contraloría General de la República, otorgando a quienes laboran en ella, un medio para mejorar su calidad de vida profesional y familiar.

Todas estas innovaciones, sin duda alguna significarán adelantar terreno en lo que será la futura modificación a la ley N° 19.880, hoy en tramitación en el Congreso (Cámara de Diputados, 2018), preparando tanto a los funcionarios públicos, como a la Administración y a la misma Contraloría General de la República, para un cambio de paradigma inminente en la tramitación electrónica del procedimiento administrativo.

Para el segundo semestre de este año 2019, se espera la implementación de un nuevo protocolo de atención de denuncias de acoso sexual y laboral, actualmente en la fase final de su desarrollo. En este sentido, el proyecto busca conciliar el legítimo interés del funcionario por lograr una respuesta oportuna y efectiva a sus reclamos, los recursos siempre limitados de la Contraloría General y la existencia de medidas preventivas y de resolución temprana de conflictos en la Administración.

Finalmente, la creación de la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios, responde a una necesidad evidente: otorgar una respuesta especializada y oportuna en materia de conflictos funcionarios. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional rol N° 3.892-17 se ha referido explícitamente a la creación de la unidad, señalando que «el Contralor General de la República, por resolución exenta N° 168, de 16 de enero de 2019, ha estimado crear una especial Unidad de Protección de Derechos Funcionarios, a fin de canalizar eficaz y legítimamente esta especie de reclamos».

Por consiguiente, hemos buscado, con la legislación y recursos existentes, crear nuevas formas y vías para facilitar el acceso a la justicia estatutaria a los servidores públicos, así como también generar una disminución en el gasto de recursos que estos conflictos provocan a la Administración.

Referencias

- **Cámara de Diputados. (2018).** *Boletín N° 11.882-06. Proyecto de ley, iniciado en mensaje del Presidente de la República, que modifica la ley que establece bases de los procedimientos administrativos, en materia de documentos electrónicos.* Valparaíso.
- **Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. (julio de 2018).** *Estadísticas de recursos humanos del sector público 2008-2017.*

Sentencias

- **Tribunal Constitucional.** Sentencia rol N° 3.892-17

RECORRIDO POR EL CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - CEA

Víctor Riquelme Fetis*

El año pasado hubo dos instancias de capacitación en la Contraloría Regional de La Araucanía donde pude participar y de paso conocer el edificio nuevo, de moderno diseño, muy luminoso y amplio. Luego, el pasado mes de abril –después de unos doce años de no ir– asistí a una capacitación en la Contraloría General de la República. Se notan los cambios desde el momento en que ingresamos al edificio de calle Teatinos frente a La Moneda, pues antes se parecía más al antiguo colegio de básica, con esos altos y gruesos muros y enormes salones. La última capacitación que recibí allí –cuando comenzaba en funciones de auditoría– fue participando del curso de contabilidad gubernamental nivel 1 y la clase era en un salón muy grande junto a una biblioteca que inspiraba más al estudiante, recuerdo. Bueno, hoy es algo más amplio en el *hall* de entrada, con mucha presencia de vidrio, más iluminados sus espacios y un salón de clases con pantalla de cristal líquido, acceso a *wifi* y junto a una gran biblioteca también más moderna e iluminada.

Como alumno frecuente destaco la implementación de tecnologías de la informática y de la comunicación en el aula virtual. Esta metodología de aprendizaje vía internet –que conozco hace casi once años– es de las mejores que me han tocado, pues su plataforma tiene ventajas como la posibilidad de descargar las presentaciones y confeccionar la carpeta o archivo del curso, conocer el estado de avance del programa y participar de foros. Así podemos administrar mejor el tiempo destinado a la capacitación, ingresando desde la oficina o incluso desde un aparato móvil cada vez que sea posible. Pese a la habilitación de un foro virtual, veo como desventaja el tema del debate de ideas, ya que cuando se hace frente a frente se logran respuestas más completas o mejor elaboradas de parte del relator, dado su acceso a opiniones diversas o distintos enfoques, según el servicio donde ejerza el funcionario que debate.

La clase presencial, por su lado, tiene como principal ventaja la que mencionaba recién sobre el debate positivo, además de poder recorrer las instalaciones y la biblioteca, nos ofrece la oportunidad de «acortar Chile», de acercar a funcionarios de diferentes servicios a una reunión común y compartir ideas y experiencias en

* Ingeniero comercial de la Universidad Autónoma de Chile, magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, y profesional a contrata en la CONADI.

una conversación diferente durante el esperado *coffee break*, ¿verdad? Hasta podemos hacer nuevas amistades.

Seguramente entre aquellos funcionarios públicos de larga trayectoria con diferentes cursos, seminarios, congresos postítulos y miles de horas académicas, hay plena convicción de que esta modalidad mixta, dadas las buenas condiciones descritas, favorece el esfuerzo de aprendizaje de quienes participan presencialmente o a distancia, voluntariamente o por sugerencia del servicio. Y coinciden en la contribución que hace el «brazo derecho» del principal órgano fiscalizador del Estado, puesto que suma el atributo de enfocar su plan de acción no solo en la formación de los funcionarios y formadores públicos, sino que lo hacen mirando a la ciudadanía, niños y jóvenes para difundir el valor del funcionamiento del Estado y del rol de la Contraloría.

Finalmente, cabe mencionar la plena coherencia de este relato con los fundamentos teóricos del CEA, al citar su principal objetivo: *«fortalecer la gobernanza a través de la formación transversal de funcionarios y servidores de la Administración del Estado, estudiantes y la sociedad civil, promoviendo la implementación de buenas prácticas en la gestión pública, la generación de contenidos y la vinculación con la ciudadanía»* (CEA, 2019).

Referencia

- CEA. (13 de junio de 2019). Obtenido de <http://www.ceacgr.cl/CEA/>

PRESENTACIÓN DEL LIBRO ESTATUTO ADMINISTRATIVO INTERPRETADO Y CONCORDADO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Luis Cordero Vega*

1. Agradecimientos

Quisiera comenzar agradeciendo a la Contraloría la invitación que se me ha formulado para la presentación de lo que, por las razones que explicaré a continuación, constituye uno de los clásicos del derecho administrativo chileno: *El Estatuto Administrativo interpretado y concordado*, un texto que en apariencia solo es de utilidad para los operadores de la Administración pública, pero que sin embargo encierra los secretos de la evolución de nuestro derecho administrativo.

Quisiera entonces comenzar explicando esto.

2. La importancia del Estatuto Administrativo para el derecho administrativo chileno

A finales del siglo XIX principios del siglo XX nuestro país vivía tiempos de convulsión y la demanda por una reforma estatal se hacía especialmente acuciante, un asunto que era evidente con el proyecto de reorganización de ministerios de 1887 y la comisión parlamentaria que operó en 1893. Los efectos de un Estado gestionado como botín de guerra, la idea del patronazgo en la Administración pública, la necesidad de establecer criterios mínimos para ingresar al Estado y moralizar la función pública —bajo la idea weberiana de separar la política de la Administración— llevó a los autores de la Constitución

* Doctor en Derecho, profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

de 1925 a establecer los elementos centrales sobre los cuales debía ser desarrollada la Administración pública hacia adelante: crear la figura del Estatuto Administrativo para profesionalizar la función pública; la descentralización del poder y la necesidad de crear tribunales contenciosos administrativos para impugnar los actos de la autoridad.

Como se sabe las dos últimas constituyeron proyectos normativos frustrados, pero la idea estatutaria obligó a pensar la manera en que concebíamos la Administración pública y su intervención, lo que permitió el desarrollo de las piezas básicas del derecho administrativo chileno que ha permitido su evolución hasta hoy.

La idea estatutaria fue defendida y explicada por la Contraloría en 1948 en un dictamen que contiene toda el significado jurídico y político que se encuentra tras de él. En este indicó que:

«la expresión Estatuto Administrativo, aunque empleada en singular por la Constitución es comprensivo de los varios ordenamientos parciales, ya civiles o militares, sobre la materia de las garantías de estabilidad, ascenso y haberes pasivos de los servidores del Estado...aunque el legislador no haya denominado Estatuto Administrativo a cada una de las leyes dispersas sobre la materia indicada, no por eso dichas leyes en conjunto dejan de constituir estatutos u ordenaciones administrativas.

...

Pero es de suma importancia hacer constar que esas ideas triunfaron debido a que el señor Alessandri, con talento y tesón admirables que ha puesto al servicio de las causas que ha defendido en interés de la república, demostró...que eran infundados los temores de quienes las resistían, porque la propia Constitución proyectada imponía ciertos principios, ordenando que se tradujeran en leyes con los fines de asegurar el correcto ejercicio en las facultades administrativas del Presidente de la República, de reparar el daño causado por la arbitrariedad y de distribuir esas facultades, principios que se denominaron: Estatuto Administrativo, tribunales administrativos y descentralización administrativa» (dictamen N° 15.412, 1948).

Con la idea estatutaria en la mano, como ha explicado un sector de la literatura nacional, esta institución sostuvo que, dado el contenido de la cláusula constitucional, cualquier texto específico que regulara el empleo público sería considerado estatuto administrativo.

¿Por qué importaba esa precisión? Porque a partir de entonces fue la jurisprudencia administrativa la que comenzó a sistematizar los criterios generales sobre

los cuales se constituiría el empleo público y para poder lograr eso, tuvo que pasar por definir las categorías centrales del derecho administrativo como: el acto administrativo, sus elementos, extinción, la toma de razón, el control administrativo, la función pública, los deberes estatales; permitiendo consolidar progresivamente criterios jurisprudenciales que nos siguen hasta hoy, como la probidad administrativa.

La historia sobre los orígenes estatutarios hace aún más importante este aspecto. Si bien nuestro país había tenido un estatuto administrativo en 1930 y 1953, no fue sino hasta el gobierno de Jorge Alessandri y por sugerencia de la propia Contraloría, en ese momento dirigida por Enrique Silva Cimma, quien convenció al Ejecutivo y al Congreso de que se delegaran facultades en el Presidente para reorganizar la Administración pública y, de paso, dictar un nuevo estatuto administrativo que sistematizara los criterios que la jurisprudencia administrativa había logrado hasta entonces.

Así las cosas, los redactores de ese estatuto —el hoy conocido como decreto con fuerza de ley N° 338 y fundante de las principales regulaciones estatutarias— estuvo a cargo de la Contraloría y, en particular, de un agudo profesor de Derecho Constitucional, Mario Bernaschina —el autor de la teoría de la nulidad de derecho público de pleno derecho—, a la sazón abogado informante de la División Jurídica. Como explica Silva Cimma:

«La oportunidad se presentó en 1959, a raíz de la delegación de atribuciones que el Parlamento confió al Presidente Jorge Alessandri incluyendo facultades para reorganizar la Administración pública y regular su funcionamiento. Creo que fue afortunada la sugerencia que hice al entonces ministro del Interior, don Sótero del Río Gundián, para que designara al distinguido profesor de Derecho Constitucional y abogado de la Contraloría General de la República, don Mario Bernaschina González, a cargo de la redacción de un estatuto administrativo que recogiera la nueva visión estatutaria, porque el decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, que se preparó en ese ministerio, hizo realidad las sentidas aspiraciones que conmovían al mundo administrativo, concentrando en un solo gran texto legislativo los múltiples estatutos específicos que regían en la Administración pública a sus distintos componentes.

Se hizo realidad, así, el concepto constitucional de estatuto administrativo elaborado por la jurisprudencia y se modeló un cuerpo de disposiciones de cuidada redacción, inserto en una armoniosa arquitectura jurídica...»
(Pantoja Bauzá, 2007, pág. 12).

Eso explica que ese estatuto tuviese el orden y las categorías normativas que sigue teniendo hasta hoy.

Como he sostenido en otro momento, a pesar de la inexistencia de un contencioso administrativo, el sistema institucional chileno desarrolló las instituciones de su derecho administrativo al amparo de la jurisprudencia de la Contraloría, pero en particular bajo la aplicación de las normas estatutarias.

Valentín Letelier en 1896 cuando era fiscal del Tribunal de Cuentas —predecesora de la Contraloría— y cuyos pronunciamientos fueron determinantes a principios del siglo XX, sostuvo en un dictamen de 22 de septiembre de dicho año que «*Las leyes no son los que dice su letra, ni son lo que dice su historia. Las leyes son lo que dice su aplicación*» (Letelier, Larraín Dueñas, & Díaz León, 1923). Esa forma de ver las cosas marcó el rol de la Contraloría durante todo el siglo XX.

3. El rol divulgador

En la década de los 60, la Contraloría ya no solo había logrado que sus criterios jurisprudenciales se consolidaran en un cuerpo legal como el Estatuto Administrativo —probidad y deberes morales, por ejemplo—, también en un contexto de dispersión normativa en materia de organización, comenzó a sistematizar jurisprudencialmente esos criterios, cuestión que será relevante cuando se dicte en 1986 la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575.

Por lo mismo, a principios de los 70, la Contraloría se percató de que era necesario —en un contexto de limitado acceso a la información jurisprudencial— sistematizar en un texto los criterios interpretativos del órgano contralor en la principal ley que había generado su jurisprudencia. Ese es el origen del *Estatuto Administrativo interpretado*, que se publicó como tal por primera vez en 1972. Su propósito era pedagógico, pero también buscaba racionalizar las consultas al organismo contralor. En el prólogo de ese primer texto señalaba:

«...se espera que cada organismo del Estado, cada dirigente gremial, cada funcionario público, pueda consultarla directamente, y resolver por sí mismo las dudas que le depare la aplicación de su régimen jurídico, con el objeto de que cada servicio administre su propio personal con la debida independencia, sin tener que recurrir a permanentes consultas de esta Contraloría General, y de que los dirigentes gremiales y los funcionarios adquieran plena conciencia de sus derechos y obligaciones, evitando conflictos que perturban el normal funcionamiento de los organismos estatales» (Contraloría General de la República, 1972).

Esto duró un tiempo, pues tras el golpe de Estado, la dictadura conformó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, en la cual la Contraloría tuvo un

rol clave y fue el origen de la ley N° 18.575 y el nuevo estatuto administrativo de 1989 que, en lo esencial, mantuvo los criterios del decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960.

Con posterioridad, la confección del *Estatuto Administrativo interpretado* estuvo a cargo de académicos que pasaron por la Contraloría, como fue el caso de Rolando Pantoja Bauzá. La Contraloría retomaría ese trabajo en 2002, en el cual sostuvo la necesidad de ajustarse a la actualización de los principios de derecho administrativo como señala el prólogo de esa edición, en donde indicó:

«...cabe mencionar la especial preocupación que la Contraloría General ha tenido al aplicar en su actividad de dictaminar los principios modernos del derecho administrativo, como el contenido amplio del principio de legalidad...; el criterio finalista que observa al desarrollar las diversas técnicas de hermenéutica...; la necesidad de que los actos administrativos tengan un motivo lícito; el rechazo de la desviación de poder... y, en fin, la necesidad de ir creando sobre todos estos principios una jurisprudencia administrativa y flexible...» (Contraloría General de la República, 2002).

4. La nueva versión

Fiel al rol divulgador y pedagógico que dio origen a esta publicación de la Contraloría en los 70, hoy se entrega una nueva edición de este. Muchas cosas han sucedido, pero la finalidad que le dio origen se mantiene, como afirma en su prólogo el Contralor Bermúdez para referirse a la importancia de los principios estatutarios.

Esta vez la Contraloría quiere evitar dudas sobre la interpretación y ha dejado que los dictámenes, cuidadosamente seleccionados, revelen el propósito de las reglas establecidas.

5. El contencioso funcionario

No quisiera acabar estas palabras sin asociar al Estatuto Administrativo a la nueva oficina de defensa de los derechos funcionarios que ha anunciado el Contralor el día de hoy.

Cuando se dictó el Estatuto Administrativo de 1989, existía plena conciencia de que, mediante la dictaminación en general y algunos reclamos regulados en el decreto con fuerza de ley N° 338, se habían garantizado los derechos de los funcionarios, pero dicha situación requería de una mejor regulación.

Eso explica el contenido y redacción del original artículo 154 del Estatuto Administrativo –hoy artículo 160– que establece el derecho al reclamo de los funcionarios públicos. La razón por lo cual quedó de este modo es que, frente a la inexistencia de tribunales contenciosos administrativo, el organismo que estaba en mejores condiciones de garantizar esos derechos era la Contraloría, según consta en la historia de la ley N° 18.834.

6. En el cierre

Como ven, lo que hoy se presenta, el *Estatuto Administrativo interpretado y concordado* y la oficina de protección de derechos funcionarios, es de algún modo una reivindicación de la importancia de la Contraloría en el rol divulgador y de resolución de controversias en el sistema institucional chileno. De algún modo, mantiene esa conexión con las reglas y personas que le han dado sentido y desarrollo a esta institución.

Los que trabajan en ella y están hoy presentes deben sentirse orgullosos de esa historia que los convoca todos los días. Los abogados del Estado, deben sentir que lo que hoy aplican no es una ocurrencia arbitraria de alguien y los académicos aquí presentes tenemos la obligación de darle sentido al derecho administrativo que enseñamos cotidianamente.

Referencias

- **Contraloría General de la República. (1972).** *Estatuto Administrativo interpretado*, D.F.L. N° 338. Santiago.
- **Contraloría General de la República. (2002).** *Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo interpretado, concordado y comentado*. Santiago.
- **Letelier, V.; Larraín Dueñas, E.; & Díaz León, A. (1923).** *Dictámenes de don Valentín Letelier, fiscal del Tribunal de Cuentas, 1891-1918*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación La Ilustración.
- **Pantoja Bauzá, R. (2007).** *Estatuto Administrativo interpretado*. Tomo I (séptima ed.). Santiago: Editorial Jurídica.

Normativa

- **Ministerio de Hacienda (1960).** Decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 6 de abril de 1960.
- **Ministerio de Hacienda (2005).** Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de marzo de 2005. Última modificación 5 de junio de 2018.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001).** Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018.

Dictamen

- **Contraloría General**
 - N° 15.412 (1948).



Editorial

Artículos

Rajevic Mosler, Enrique: El empleo público en crisis: ideas para salir del marasmo.

Montalva Pérez, Carlos: Control del presupuesto público, el rol del Congreso Nacional y de la Contraloría General de la República.

López Espinosa, Jonathan: Ventajas de la utilización de *big data* en el proceso auditor, 2018.

Pincheira Sepúlveda, Carolina: Debido proceso y procedimientos administrativos disciplinarios.

Pinochet Cifuentes, Osvaldo: Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso de la comuna de Pudahuel.

Análisis de jurisprudencia

González González, José Ignacio: Breves notas jurisprudenciales sobre contratación de personal municipal vía Código del Trabajo.

Boletín Jurídico de la Contraloría General de la República

Anuario 2018

Actualidad

Los pilares para la modernización de la Contraloría General de la República

Innovación en la toma de razón. Análisis de la nueva resolución

Resolución Nº 6, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, de las materias de personal que se indican.

Resolución Nº 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

Resolución Nº 8, de 2019, de la Contraloría General de la República, que determina los montos en unidades tributarias mensuales, a partir de los cuales los actos que se individualizan quedarán sujetos a toma de razón y a controles de reemplazo cuando corresponda.

La creación de la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios como un avance hacia un contencioso estatutario ágil y moderno.

Recorrido por el Centro de Estudios de la Administración del Estado - CEA

Recensión bibliográfica

Presentación del libro *Estatuto Administrativo interpretado y concordado de la Contraloría General de la República*, por Luis Cordero Vega.