INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de agilizar la aplicación de sanciones a los alcaldes en caso de responsabilidad administrativa.

BOLETÍN Nº 11.900-06

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene el honor de presentaros su primer informe sobre el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Galilea, Huenchumilla, Montes y Quinteros, respecto del cual, no se ha hecho presente urgencia.

La iniciativa fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

A algunas de las sesiones en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Juan Castro, Carlos Montes y Alejandro Navarro.

Asimismo, asistieron las siguientes personas:

-De la Contraloría General de la República: el Contralor, señor Jorge Bermúdez y los Abogados señoras Pamela Bugueño, Catalina Venegas y señor Luis Aranda; y el Jefe de Comunicaciones señor Pablo Jamett.

-De la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Abogado de la División Políticas y Estudios, señor Francisco Romero.

-Del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, la asesora señora Trinidad Sainz.

-El Vicedecano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Profesor señor Gabriel Bocksang.

-Del Instituto Igualdad, el abogado señor William García.

-Del Consejo de Defensa del Estado: la Presidenta, señora maría Eugenia Manaud; la Jefa de Gabinete, señora María Alejandra Maldonado, y la periodista, señora Carolina Araya.

-De la Asociación Chilena de Municipalidades: su Presidente y Alcalde de Puente Alto, señor Germán Codina; el Secretario Ejecutivo, señor Jaime Belmar; el Subsecretario, señor Miguel Moreno; los Asesores Legislativos, señoras Marcia González y Joseline Sánchez, y señor Joaquín Ugalde, y el fotógrafo, señor Carlos Sánchez.

-Del Comité PPD, el asesor señor Robert Angelbeck.

-De la Biblioteca del Congreso Nacional: la Analista, señora Gabriela Dazarola.

-Los asesores de la Senadora señora Ebensperger, señora Paola Bobadilla y señores Patricio Cuevas y Hernán Valenzuela.

- El periodista de la Amuch, señor Rodrigo Espinoza.

-Los Asesores del Senador Bianchi, señora Constanza Sanhueza Rain y el señor Claudio Barrientos.

-La Asesora Legislativa del Senador Galilea, señorita Camila Madariaga.

-La Asesora Legislativa del Senador señor Letelier, señora Elvira Oyangüren.

-Los Asesores del Senador Navarro, señores Jamadier Uribe y José Méndez.

-El Asesor del Senador Quinteros, señor Jorge Frites.

-El señor Rubén Olmedo Millas, estudiante de la Universidad de Santiago.

-De la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), la Asesora Jurídica señora Graciela Correa.

-La Asesora de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), señora Marcia González.

-El Asesor del Senador Castro, señor Leonardo Contreras.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Fortalecer la labor de la Contraloría General de la República permitiéndole aplicar directamente sanciones en caso de infracciones graves cometidas por los alcaldes.

Establecer un plazo para el pronunciamiento del Concejo, con el objeto de remitir los antecedentes al Tribunal Electoral Regional, en caso que la Contraloría considerase que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del alcalde.

Explicitar los deberes del alcalde tanto en materia de equilibrio financiero de los municipios, como en el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales con los funcionarios y proveedores de servicios.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

- El artículo 1° permanente en sus numerales 1), 2), 4) y 5) tiene el carácter de norma de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 77, 98, 118 y 125 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

Se hace presente que la Comisión envió un oficio solicitando el parecer de la Excelentísima Corte Suprema, respecto del número 2 del artículo 1° del texto que se propone, en cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 77 de la Carta Fundamental, y el artículo 16 de la ley Nº 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, toda vez que dicha iniciativa incide en las atribuciones de los tribunales de justicia.

Posteriormente, el Máximo Tribunal emitió su opinión en torno al proyecto de ley en estudio, mediante Oficio N° 139, de fecha 31 de octubre de 2018.

- - -

Durante la discusión en general del proyecto, concurrieron especialmente invitados a exponer sus puntos de vista las siguientes entidades y especialistas en la materia, representados de la manera que en cada caso se indica:

- Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez.

- De la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Vicedecano de la Facultad de Derecho, Profesor señor Gabriel Bocksang.

-Del Instituto Igualdad, el abogado señor William García.

-Del Consejo de Defensa del Estado, su Presidenta, señora María Eugenia Manaud.

-De la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), su Presidente y Alcalde Puente Alto, señor German Codina.

Se deja constancia de que fueron presentados a la Comisión los siguientes documentos:

-PPT Contraloría General de la República.

-Minuta Profesor Bocksang.

Todos los documentos recibidos y los acompañados por los invitados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Constitución Política, artículos 98, 118 y 125.

2.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

3.- Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

4.- Decreto Supremo N° 2.421, que fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen al presente proyecto de ley señala que la responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los servidores públicos en el caso que sus conductas contravengan sus obligaciones o infrinjan prohibiciones propias de sus empleos o funciones, cuya normativa considera la aplicación de sanciones en el caso que ella se acredite mediante investigación sumaria o sumario administrativo, y cuya entidad varía según la magnitud de la infracción.

Hace presente que lo anteriormente descrito, no obsta a la existencia de otro tipo de responsabilidades, como aquella que deriva de ilícitos penales o la de carácter civil que persigue reparar los perjuicios ocasionados por las conductas.

Destaca que dicha responsabilidad administrativa es determinante a la hora de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente, permitiendo cautelar principios relevantes para el funcionamiento de la Administración del Estado, tales como la imparcialidad y la igualdad ante la ley, al tiempo que posibilita un adecuado uso y control de los recursos públicos involucrados.

Luego indica que si bien la normativa vigente dispone que tanto los servicios, como la Contraloría General de la República, en casos graves, deben realizar las investigaciones y establecer la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, la aplicación de las sanciones queda entregada al superior jerárquico directo del funcionario involucrado, donde lo obrado por la Contraloría parece ser una especie de recomendación a éste.

Subraya que en el ámbito municipal le corresponde al alcalde "velar por la observancia del principio de la probidad administrativa dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que lo rijan", lo que es una atribución indelegable.

Recalca que en el cumplimiento de esta obligación es el alcalde quien puede decretar la instrucción de una investigación sumaria, la cual tendrá por objeto verificar la existencia de los hechos, individualizar a los

responsables y su participación, si los hubiere, designando para tal efecto a un funcionario que actuará como investigador, cosa que está expresamente considerada en el artículo 133 de la ley orgánica de la Contraloría General de la República.

Hace presente que, en tales casos, corresponderá al Contralor General proponer a la autoridad administrativa correspondiente que haga efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, quien aplicará directamente las sanciones que procedan, y que en el caso que esta autoridad administrativa imponga una sanción distinta, deberá hacerlo mediante resolución fundada, sujeta al trámite de toma de razón por la Contraloría.

Señala que la norma que rige esta situación es el artículo 51 de la ley orgánica constitucional de Municipalidades, que no obstante, considera en su inciso tercero que "…Si como consecuencia de la investigación practicada, la que deberá respetar las reglas del debido proceso, dicho órgano (la Contraloría) considerase que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del alcalde, deberá remitir los antecedentes al concejo municipal, para efectos de lo dispuesto en la letra c) del artículo 60.". Agrega que esta última norma se refiere a la remoción del alcalde "por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes".

Por último, enfatiza que dicho procedimiento no permite asegurar una aplicación efectiva de la responsabilidad administrativa del alcalde y que no resulta entendible que se pueda desatender o dilatar la recomendación de la Contraloría General de la República, tras un procedimiento extenso y con suficientes garantías de transparencia e imparcialidad, de modo que se conspira contra la probidad administrativa y se abre un espacio para que las prácticas ilegales queden impunes.

\- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe, **el Honorable Senador señor Montes** enfatizó que a nivel municipal hay un conjunto de situaciones que se encuentran descontroladas porque no ha habido normas que permitan regularlas, lo que, según dijo, motivó esta iniciativa.

Señaló que la responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los servidores públicos cuando sus conductas contravienen sus obligaciones e infringen prohibiciones propias de sus empleos o funciones, en cuyo caso, previa investigación sumaria o sumario administrativo, existe la posibilidad de aplicar sanciones. En la misma línea,

indicó que las investigaciones pueden ser iniciadas por los propios servicios o por la Contraloría General en caso grave.

Explicó que la aplicación de sanciones queda entregada al superior jerárquico del funcionario involucrado, de manera que lo obrado por el órgano contralor representa una especie de recomendación mas que una acción específica de sanción.

En este contexto dijo que si el involucrado es el alcalde se contempla un procedimiento especial para la aplicación de sanciones, pues específicamente el inciso tercero del artículo 51, de la ley orgánica constitucional de Municipalidades dispone que si como consecuencia de la investigación la Contraloría considera que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del alcalde deberá remitir los antecedentes al concejo municipal, para efectos de lo dispuesto en al letra c) del artículo 60, que se refiere a la remoción del alcalde por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las nomas sobre probidad administrativa o por notable abandono de deberes.

Indicó que los problemas que tiene dicho procedimiento dicen relación con que no permite asegurar que se haga efectiva la responsabilidad administrativa del alcalde, lo que es contrario a la probidad administrativa, porque abre un espacio para que las prácticas ilegales queden impunes.

Consideró que se requiere un rol más directo de la Contraloría General en la aplicación de algunas sanciones, al tiempo que también estimó necesario establecer un plazo para el pronunciamiento del concejo y determinar las consecuencias de su omisión o inacción.

Por otra parte, hizo presente su preocupación por el grave déficit y el nivel de endeudamiento que arrastran muchos municipios del país, lo que les hace estar fuera de norma, por cuanto la ley establece que el déficit no debiera existir y que de ello son solidariamente responsables el alcalde con los concejales. En tal sentido, dijo que no existen normas que permitan responsabilizar al alcalde de dicha gestión deficiente.

Luego, hizo hincapié en que el proyecto de ley en discusión propone, respecto de la aplicación de sanciones al alcalde, permitir que la Contraloría General de la República aplique directamente las sanciones de censura, multa o suspensión en caso de infracciones graves cometidas por ellos. Agregó que, para lo anterior, se debe considerar un procedimiento de reclamación que asegure el debido proceso y, en caso que se recomendare la remoción del alcalde, establecer un plazo para el pronunciamiento del concejo, vencido el cual los antecedentes se remitan al Tribunal Electoral Regional.

Subrayó que atendidos los graves casos de sobre endeudamiento advertidos en distintos municipios del país, sería conveniente explicitar de manera más detallada los deberes del alcalde en relación al equilibrio financiero de los municipios y al cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales con los funcionarios y proveedores de servicios.

Finalmente señaló que la idea es tratar estas situaciones con el fin de aplicar sanciones en caso que ellas ocurran y asegurar mayor transparencia, porque si bien la Contraloría ha entregado una serie de dictámenes sobre la materia ello no opera en las municipalidades, por lo que se requiere un mayor control.

Enseguida, **el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez**, señaló que para el órgano que representa éste es un proyecto de ley realmente importante y relevante debido a que una buena parte del quehacer de la Contraloría dice relación con la actividad de los municipios, con lo que ellos invierten, gastan, cómo conforman su presupuesto y cómo utilizan esos recursos que son recursos públicos.

Indicó que por el diseño institucional hay ciertas características que tiene la municipalidad, tales como su legitimación democrática y su autonomía constitucional, que se traduce en que ellos puedan conformar sus presupuestos y planes de desarrollo de manera autónoma, porque son los representantes de su comunidad.

Hizo presente que, a su vez, lo anterior ha generado una serie de deficiencias y dificultades en la gestión municipal por lo que, estimó, esta iniciativa cerraría el círculo que está pendiente producto de la actuación de la Contraloría.

Reafirmó que el alcalde sí tiene responsabilidad administrativa, pues de acuerdo al estatuto de funcionarios municipales, ley N° 18.883, al alcalde le es aplicable dicha norma en lo relativo a deberes y derechos de los funcionarios y a la responsabilidad administrativa, existiendo normas de dicho estatuto que le son inaplicables porque se trata de una autoridad con características distintas a las del resto de los funcionarios públicos, porque, por ejemplo, no está sujeto a calificaciones.

Agregó que existe un régimen especial en que, a diferencia de lo que ocurre con los otros funcionarios de la municipalidad en que su responsabilidad se hace efectiva a través de un sumario administrativo o de una investigación sumaria, el alcalde está sometido a un régimen de responsabilidad previsto en el artículo 60 de la ley de Municipalidades que se traduce en el requerimiento que puede plantear un tercio de concejales ante el Tribunal Electoral Regional.

En la situación descrita, continuó explicando, ya se produce una dificultad porque se plantea un escenario de todo o nada, en el sentido que si hay una situación dramática en la municipalidad que acredita el notable abandono de deberes y convence a un grupo de concejales (un tercio) para ir al TER, o cualquier otro tipo de falta o irregularidad queda sin sanción. Agregó que el TER sólo si subsidiariamente se solicita puede aplicar alguna otra sanción al alcalde que corresponda.

Sostuvo que, de acuerdo al panorama descrito, desde el punto de vista de la aplicación de sanciones al alcalde no existe una real gradualidad.

Enseguida, hizo presente que en el inciso final del artículo 51 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, que fue incorporado el año 2014, expresamente se establece que para determinar responsabilidad, la Contraloría debe realizar el respectivo proceso y, acreditada la misma, tiene que remitir los antecedentes al concejo municipal para los efectos de lo dispuesto en la letra c) del artículo 60, que permite al concejo hacer el requerimiento ante el TER.

Comentó que antes de la existencia de esta norma la Contraloría ni siquiera podía llevar adelante un sumario, estaba atada de manos incluso para determinar si había o no una determinada responsabilidad, recalcando que esa responsabilidad la hace efectiva un tercio de concejales, por lo que destacó que la norma propuesta resalta lo que debiera ser el primer rol del concejal, cual es la fiscalización de la respectiva autoridad comunal.

A mayor abundamiento, recordó que el artículo 60 de la ley N° 18.695, dispone que:

“El alcalde cesará en su cargo en los siguientes casos:

c) Remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes;”.

Agregó que en su inciso cuarto señala que dicha causal será declarada por el TER, a requerimiento de a lo menos un tercio de los concejales en ejercicio, quórum que en la práctica es muy difícil de alcanzar.

Dado lo anterior, enfatizó, bajo el régimen actual si la Contraloría determina responsabilidad administrativa no conducente a notable abandono, esta queda sin sanción ni consecuencia alguna.

Indicó que la posibilidad de sancionar al alcalde no es ajena al régimen jurídico vigente, por cuanto desde hace un tiempo la

legislación ha ido permitiendo que se sancione directamente a las autoridades, incluso por parte de la propia Contraloría. A modo de ejemplo, señaló que los incumplimientos a la ley N° 20.285 se traducen en sanciones que son aplicadas por el Consejo para la Transparencia, previa investigación sumaria o sumario administrativo. Si éste lo solicita, la Contraloría puede incoar el procedimiento y establecer las sanciones que correspondan.

En la misma línea, dijo que en la ley N° 20.880, a propósito de las declaraciones de intereses y patrimonio, las sanciones que procedan por el incumplimiento serán aplicadas por la Contraloría en forma directa, incluyendo el caso de los alcaldes y otras autoridades, al igual que en el caso de mal uso del vehículo fiscal o municipal (Decreto ley N° 799, de 1974).

En síntesis, enfatizó que el alcalde tiene responsabilidad, puede tener responsabilidad administrativa y que existen otros casos en que la legislación ya ha previsto su sanción directa.

Sobre el proyecto de ley, hizo presente que es necesario porque la Contraloría ya ha señalado cómo debe aplicarse la normativa en las municipalidades, sea a través de algún dictamen o instructivo, y teóricamente no debiese haber problemas como el déficit municipal, deudas previsionales u otros, porque todo está muy regulado desde el punto de vista de la legislación.

Sin embargo, continuó, a pesar del instructivo respectivo (Instructivo CGR N° 20.101/2016 sobre presupuesto inicial, modificaciones y ejecución presupuestaria), existen presupuestos desfinanciados en las municipalidades y no es posible sancionar el incumplimiento de la norma, al igual que ocurre con el desequilibrio financiero que, por ejemplo, se traduce en uso de subvenciones escolares para pagar gasto corriente y en general cualquier cosa, o con el retraso en el pago de cotizaciones previsionales, en particular de profesores; pago a proveedores con retraso (Instructivo N° 7.561/2018, sobre pago oportuno de proveedores); desorden y debilidad de la gestión administrativa en materia de contratos de concesión de bienes nacionales de uso público (subsuelo) y de prestación de servicios; proselitismo político (Instructivo N° 8.600/2016, sobre prescindencia política); mal uso de viáticos y capacitaciones (casos de “Concejales on tour”); aumento de presupuesto municipal en publicidad y difusión en años electorales (Estudio CGR sobre Gastos en Publicidad y Difusión en el Sector Municipal 2006 – 2016); insuficiencia del rol fiscalizador del Concejo Municipal; ingentes recursos transferidos desde el nivel central con ocasión de catástrofes; exceso de dotación municipal que no se condice con las necesidades (ej. Casos de profesores en San Fernando y Punta Arenas, en que aumenta la dotación, pero baja la matrícula), además que, la ley de Municipalidades no reconoce características propias del territorio y aplica a todos el mismo diseño institucional.

Consideró necesario tener en cuenta que la Contraloría desde el año 2015 a la fecha ha realizado sesenta y seis sumarios para determinar la responsabilidad administrativa de alcaldes. Señaló que, de estos, treinta y cinco se encuentran afinados y se ha determinado que existe responsabilidad administrativa remitiéndose los antecedentes al concejo municipal, para efectos de lo dispuesto en la letra c) del artículo 60 de la ley orgánica de Municipalidades.

En este contexto, en veinte casos el concejo municipal no se pronunció sobre los antecedentes remitidos, y en otros trece casos existe pronunciamiento del concejo municipal, en los cuales en dos los concejales estimaron que no había notable abandono de deberes; en otros cuatro decidieron no remitir los antecedentes al TER y en siete decidieron hacerlo. Agregó que de los dos casos restantes en uno no hay información desde el concejo y, en el otro el alcalde informó que pediría la nulidad.

Enseguida, dijo que en el inciso tercero, nuevo, que la iniciativa propone para el artículo 51, se faculta a la Contraloría para aplicar directamente las medidas disciplinarias de censura, multa y suspensión del empleo, desde treinta días a tres meses, si como consecuencia de un procedimiento disciplinario se acredita la responsabilidad administrativa del alcalde.

Observó que esta disposición establece que el órgano contralor tendrá la facultad de hacer efectiva la responsabilidad administrativa municipal del alcalde, aplicando directamente las medidas disciplinarias, salvo la remoción. Además, subrayó que dicha facultad se ejerce respecto del alcalde y no respecto de los demás funcionarios ni de los concejales.

Comentando la misma norma, dijo que los incisos cuarto y quinto se aplican cuando la responsabilidad administrativa del alcalde es consecuencia de contravenir gravemente la probidad administrativa, o si existen hechos que hagan presumir la existencia de notable abandono de deberes. En tal sentido, subrayó que la norma indica que la Contraloría remitirá copia del expediente sumarial con la propuesta de remoción al Concejo Municipal, que deberá pronunciarse dentro del plazo fatal de treinta días y que, si transcurre el plazo sin que el Concejo se haya pronunciado, el secretario municipal certificará dicha circunstancia y remitirá dichos antecedentes al TER para su pronunciamiento.

Al respecto, sostuvo que aunque la norma es correcta, eventualmente puede existir un problema en la tramitación ante TER porque sólo comparecería una parte, el alcalde, para superar lo cual sugirió que se considere que la Contraloría remita directamente al TER copia del expediente sumarial y se otorgue acción pública para presentar un

requerimiento por notable abandono de deberes o grave falta a la probidad, fundado en los antecedentes que constan en el expediente sumarial, o bien que tales funciones las cumpla cualquier otro organismo. En la misma línea, propuso establecer una norma sobre interrupción de la prescripción.

Enseguida, destacó que el artículo 51 bis establece una posibilidad de reclamación especial que le parece adecuada, haciendo presente que este nuevo contencioso administrativo en la práctica no deja fuera al recurso de protección.

Continuó señalando que el artículo 60 bis, nuevo, es clave dentro del proyecto porque detalla las situaciones de notable abandono, lo que deberá determinar la Contraloría, de manera que aprovechó de sugerir que el inciso tercero se aplique a todo el articulado.

Sobre el inciso final del artículo 61 bis, terminó comentando que también es muy adecuado al disponer que no tendrán responsabilidad civil los nuevos alcaldes o funcionarios que no tuvieron relación con el desequilibrio financiero o mala formulación del presupuesto comunal. Dijo que tal vez sería conveniente precisar que se trata de los nuevos alcaldes, concejales y funcionarios.

La Honorable Senadora señora Ebensperger en primer término resaltó el compromiso del mundo municipal, destacando que realiza una gran e importante labor al constituirse en la primera línea de respuesta del Estado para los ciudadanos. Señaló que desde hace tiempo existe la norma que indica que cada vez que se crea una nueva obligación para los municipios se debe indicar la fuente de financiamiento[1]. No obstante, agregó, esa disposición en la práctica no se ha cumplido, y se les ha ido cargando de funciones sin que siempre se entreguen los recursos para asumirlas. Establecido lo anterior, señaló, el proyecto es de gran relevancia pues no apunta a perseguir a los concejales o alcaldes, sino que a propiciar una gestión responsable de los municipios.

Dijo compartir con el Contralor que es necesario la existencia de una contraparte frente al TER en caso que se determine que procede la destitución de un alcalde, por lo que consultó si ese papel podía asumirlo el órgano contralor, es decir, si podía hacer la investigación y asumir el papel de un fiscal ante el tribunal.

Manifestó su preocupación y la necesidad que en las unidades regionales de la Contraloría se entienda que la fiscalización es de legalidad y no de mérito, porque en ocasiones, según dijo, la línea divisoria es muy fina. Agregó que una no es mejor que la otra, pero insistió en que la fiscalización de la Contraloría es sólo de legalidad y que si se estima que se debe avanzar en la otra línea ello debe ser materia de ley.

[1] Artículo 1, inciso 4° de la ley orgánica constitucional de Municipalidades.

Finalmente dijo que esta iniciativa debe ajustarse totalmente a la legalidad vigente, y que efectivamente, muchas veces en la práctica los informes que elabora la Contraloría y que van al concejo simplemente quedan en esa instancia. Añadió que lo que se quiere es que la responsabilidad de los alcaldes sea efectiva, evitando que la Contraloría realice una investigación y determine responsabilidades que no se traducen en sanción alguna.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Bianchi** destacó que se trata de un muy buen proyecto de ley que ayuda y permite buscar mecanismos que perfeccionen las administraciones municipales que la Contraloría no puede fiscalizar, dada su enorme diversidad.

Estuvo de acuerdo en que el proyecto no pretende sindicar a determinada administración de un alcalde o alcaldesa, sino que mejora la manera en que se deben administrar los municipios.

Respecto a lo señalado por el señor Contralor sobre el artículo 61 bis del proyecto, consideró que debe precisar de mejor manera que se refiere a los nuevos alcaldes, porque en realidad se puede tratar de un alcalde que asume un nuevo periodo, por lo que estimó necesario señalar que el nuevo alcalde tiene que ser otra persona.

Dijo compartir que los informes de la Contraloría pueden no tener efecto alguno, como también que lograr el quórum de un tercio de los concejales es complejo, porque es difícil contar con esa mayoría. Agregó que también el procedimiento que realiza la Contraloría toma mucho tiempo, lo que supone un problema, de modo que preguntó por la forma en que podrían desarrollarse estos procesos con mayor celeridad.

Luego, **el Honorable Senador señor Navarro** dijo coincidir con el espíritu completo del proyecto respecto de la fiscalización de los alcaldes. Sin embargo, consideró que debe empoderarse a la ciudadanía y a los concejales porque ello contribuye a la autorregulación, en una realidad donde el alcalde concentra demasiado poder.

Señaló que la ciudadanía no tiene poder alguno, y que en materia de cuentas públicas, que nacieron como rendición de cuentas, ellas se han transformado en espectáculos artísticos sin relación alguna con la rendición indicada.

En la misma línea, estimó necesario fortalecer el rol de los concejales porque en la práctica sólo acompañan al alcalde, siendo necesario que puedan fiscalizar de manera adecuada y sin entorpecer la labor municipal.

Se mostró preocupado por la redacción de la letra b) del artículo 60 bis, nuevo, que señala que se considerará notable abandono de deberes la conducta del alcalde que cause grave detrimento al patrimonio de la municipalidad y afecte gravemente la actividad municipal. Agregó que hay actuaciones que el municipio tiene que asumir y en las que normalmente no tiene éxito, como ocurre a raíz de acciones judiciales con indemnizaciones millonarias, por lo que esta causal no le parece adecuadamente establecida.

En este mismo orden de ideas, dijo que la figura que considera como abandono de deberes la elaboración y modificación del presupuesto que considere una proyección de ingresos y gastos para la municipalidad con negligencia inexcusable, que genere un grave desequilibrio financiero, podría también aplicarse, por ejemplo, al Ministro de Hacienda al presentar el presupuesto de la Nación, toda vez que la proyección de ingreso o el crecimiento de la economía es siempre sólo una proyección.

Enseguida, indicó ser partidario que la Subdere se haga cargo de los pagos de la luz, agua y la recolección de basura, porque son elementos básicos que deben ser cancelados. Agregó que hay municipios que deben años de estos servicios, lo que debe ser considerado por la Subdere que puede controlar el gasto básico municipal, toda vez que entrega el Fondo Nacional Municipal, gastos cuyo pago debe ser fiscalizado en forma diversa. Agregó que si no se pagan los consumos no se le puede seguir traspasando recursos.

Por último, destacó que el proyecto propone una serie de medidas punitivas, pero consideró que se requieren más medidas preventivas que signifiquen una mayor transparencia, mejores cuentas, mayor poder a los concejales y a la ciudadanía, menos poder a los alcaldes.

A su turno, **el Honorable Senador señor Galilea** destacó que en el procedimiento establecido la Contraloría formulas los cargos, los envía a la municipalidad para que el concejo se pronuncie, y todo ello el secretario municipal debe enviarlo al TER, pero que si no se envían los antecedentes la responsabilidad no se hace efectiva, porque es el alcalde quien tendría que hacer sumario al secretario por no enviar los señalados antecedentes. En tal sentido, opinó que debiese establecerse que será la propia Contraloría quien transcurrido determinado plazo continuará actuando, con el objeto de cambiar la práctica actual sobre la materia.

Asimismo, solicitó conocer la opinión de la Contraloría respecto de la fiscalización de las Corporaciones Municipales que manejan recursos municipales, y que en determinadas licitaciones con los bancos pueden recibir importantes aportes, cosa que parece compleja, lo cual debiera regularse aprovechando esta iniciativa.

El Honorable Senador señor Quinteros indicó que el proyecto de ley es absolutamente necesario, especialmente cuando se tiene la convicción respecto de la conveniencia de avanzar en el proceso de descentralización del país con gobiernos regionales fuertes, con financiamiento y con ciertas autonomías, para lo cual también deben existir municipalidades con esas mismas características.

Consideró que esta iniciativa viene a poner las cosas en su lugar, ya que el Estado debe entender que para que las municipalidades cumplan con las tareas que se les asignan deben tener los financiamientos adecuados, y que en caso que no existan recursos para ello debe ser el Estado quien asuma esos gastos, siempre que se haga un presupuesto adecuado. Agregó que la Asociación de Municipios debiese estar muy tranquila con este proyecto porque les será de gran ayuda para hacer un ordenamiento general, especialmente cuando se haga el presupuesto municipal.

Dijo que lo que propone el proyecto de ley debió tratarse mucho antes. No obstante, subrayó, es necesario discutir estas materias para que los municipios sean respetados, como también los alcaldes y concejales que son servidores públicos electos por la ciudadanía.

Por último, dijo que esperaba que los municipios no estimen que es un proyecto en contra de ellos pues se trata de todo lo contrario ya que el mismo favorecerá a los alcaldes y los municipios para por fin tener una administración municipal eficiente y capaz de satisfacer las necesidades de toda la comunidad.

El **Honorable Senador señor Araya** solicitó a la Contraloría que remita la información de los sumarios a que hizo referencia con el detalle de lo que ocurrió, porque son antecedentes de interés para la historia de la ley.

Enseguida, señaló que aunque sea evidente la deficiente gestión municipal muchas veces no se llega al TER, porque los alcaldes tienen diferentes caminos para evitar que se reúna el tercio de concejales que se requieren, de donde parece razonable que se establezca un plazo para remitir los antecedentes a dicho tribunal. Dijo que se puede incluso caer en el absurdo que en el concejo se desestime la investigación de la Contraloría.

En tal escenario, preguntó al Contralor si han pensado en establecer ciertas causales, respetando la autonomía del concejo municipal, donde forzadamente se debe llegar al TER, para lo cual, por ejemplo, podrían considerarse las infracciones a la probidad distinguiendo las infracciones en distintas categorías.

Además estuvo de acuerdo con el Contralor General en que puede ocurrir que el concejo envíe los antecedentes al TER y que no se presente otra parte a defender la causa, por lo que, para mantener la bilateralidad de la audiencia, sugirió que sea la Contraloría o el Consejo de Defensa del Estado quienes defiendan la investigación administrativa frente al Tribunal Electoral. Agregó que dejarlo abierto a la acción popular tampoco parece conveniente para la marcha del municipio, prefiriendo establecer algunas limitaciones, consignando la distinción entre tipos de infracción.

La Honorable Senadora señora Ebensperger manifestó su preocupación por las diferencias territoriales, debido a que en la actualidad se produce una injusticia respecto de los municipios más pequeños que no cuentan con abogados, donde es más fácil que los alcaldes se equivoquen o no tengan derecho a defensa, lo que es totalmente diferente a lo que ocurre en los grandes municipios, por lo que consultó por algún camino para resolver esta situación.

El Contralor de la República, señor Jorge Bermúdez, comenzó reiterando su total apoyo a la idea de legislar en esta materia y agradeció todos los comentarios.

Respecto de lo planteado por la Senadora Ebensperger, estuvo de acuerdo en que existe una tremenda asimetría entre municipios a lo largo de todo el país, y que por esa razón señaló que entre los problemas que existen a nivel de municipios se cuenta el que la ley utiliza la misma plantilla para todo el territorio, cosa que no debería ocurrir.

Señaló que lo que existe no es suficiente desde el punto de vista del diseño institucional, lo que pasa por un cambio normativo. Agregó que cuesta atraer a buenos profesionales a capitales regionales alejadas del centro del país, estimando necesario reflexionar respecto de cómo debe ser la administración regional y local en el país, porque el sistema actual ya tiene treinta años y debe mejorarse.

En cuanto a si debe ser la Contraloría quien vaya al TER, dijo que ello podría dar lugar a lo que se quiere evitar que es precisamente que un órgano de control se politice, por lo que consideró preferible la intervención de otro órgano como el Consejo de Defensa, punto que se debe estudiar.

Respecto a la posibilidad que pudiera comparecer cualquier ciudadano señaló que es parte de la idea de abrir la fiscalización a la ciudadanía, aunque ello encierra el claro riesgo que se politice absolutamente el proceso ante el TER y la adecuada fiscalización, siendo el equilibrio lo más difícil de lograr en la materia. Agregó que tal vez, en casos calificados, y por resolución fundada y cuando se afecte el funcionamiento del municipio, podría ser la Contraloría quien lo haga, pero sólo en casos muy graves.

Compartió con el Senador Bianchi que se trata de las responsabilidades del nuevo alcalde, de una nueva persona en el cargo y por sus propios actos u omisiones, y que por la forma en que está redactada la norma ello puede no resultar tan claro.

Señaló que en casos en que se encuentre acreditada la infracción y que se requiera actuar rápido surge nuevamente el problema del equilibrio, porque, de acuerdo a la ley, la Contraloría debe realizar la investigación respetando las normas del debido proceso, de donde es muy difícil que pueda aplicar sanciones de plano o realizar actuaciones muy expeditas que pudieran omitiendo pasos o trámites que pueden afectar el derecho de defensa de la persona investigada.

Estimó que no son pocos los sumarios que se han hecho y que se puede concluir que es una herramienta que sirve, y también que el porcentaje es muy bajo respecto de los alcaldes, de modo que es claro que no son todos los municipios los que tienen ese tipo de problemas sino que más bien son las municipalidades las que sufren de una debilidad institucional porque les cuesta atraer profesionales, pero que ellos actúan de manera proba.

Sobre lo planteado por el Senador Navarro, dijo que efectivamente hay cada vez más recursos que pasan desde el nivel central a los municipios y que van por una via extra presupuestaria al presupuesto comunal, como cuando la municipalidad es una unidad ejecutora, por lo que sostuvo que cada vez que hay una nueva función deberían estar consignados los nuevos recursos, lo que en la práctica no ocurre.

Lo anterior, según precisó, constituye una debilidad porque podría ser que en el control preventivo se determine si están los recursos y en caso negativo no vaya al trámite de toma de razón, pero que ello no está sometido a ese trámite y siempre llegarían tarde, porque en la Contraloría no hay control preventivo.

En cuanto al control a las Corporaciones Municipales, indicó que la Contraloría ha entendido que, dado que manejan recursos públicos son susceptibles de ser demandadas via juicio de cuentas. Agregó que muchas de ellas están desfinanciadas y no tienen los recursos suficientes para su funcionamiento.

Añadió que la concepción que debiese estar presente es lo que en el derecho comparado se denomina el “poder adjudicador”, es decir que donde se ponen recursos públicos, en una compra, inversión u obra pública, debe existir también control público, lo que en el país implica un cambio legislativo debido a que actualmente no hay posibilidad de control directo.

Se manifestó de acuerdo con lo expresado por el Senador Quinteros en cuanto a que el proyecto ayudaría a los buenos alcaldes porque los fortalece y permite que quienes se comprometan con la función pública tengan en cuenta que esto puede tener consecuencias importantes.

Por último, dijo que no hay problema en remitir los sumarios con sus resultados, y que sería conveniente agregar las causales calificadas para poder determinar quién va a sostener la investigación frente al TER.

- - -

En sesión posterior, de fecha 24 de octubre, **el Vicedecano de la Facultad de Derecho y Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Gabriel Bocksang Hola**, comentó que la visión panorámica de esta materia depende de la coordinación de dos cuerpos normativos: la ley orgánica constitucional de Municipalidades y la ley orgánica de la Contraloría General de la República.

En tal sentido, subrayó que el órgano contralor, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, si constata actos u omisiones de carácter ilegal puede instruir un procedimiento disciplinario conforme a los artículos 133 bis y siguientes de dicho cuerpo normativo. Agregó que si se entiende acreditada la responsabilidad administrativa del alcalde la Contraloría actualmente no puede sancionar, y que, de hecho, tampoco puede hacerlo respecto de otros funcionarios o autoridades municipales, respecto de los cuales sólo propone la sanción que en definitiva debe ser aplicada por el alcalde.

Destacó que en tal caso si puede remitirle los antecedentes al Concejo Municipal a fin de que examine los antecedentes, y si un tercio de los concejales en ejercicio lo estima procedente solicite al Tribunal Electoral Regional respectivo sancionarlo por las hipótesis establecidas en el artículo 60 de la ley de Municipalidades, de manera que actualmente el alcalde no puede ser sancionado ni por el Concejo ni por la Contraloría, pues quien aplica la sanción es el Tribunal Electoral Regional.

Sobre el proyecto de ley en estudio consideró que modifica sustancialmente el régimen de responsabilidad administrativa de los alcaldes, porque establece que si la Contraloría entiende acreditada la responsabilidad del mismo puede sancionarlo bajo la fórmula “se aplicará directamente”, siempre que se trate de medidas de censura, multa o suspensión (nuevo artículo 51 inciso tercero) y en estos casos la medida disciplinaria impuesta puede reclamarse ante la Corte de Apelaciones respectiva.

Indicó que cuando la Contraloría determina una contravención grave de la probidad administrativa o un notable abandono de deberes, que es una fórmula que pasa a tener un rol relevante dentro de la modificación propuesta, debe enviar copia del expediente y propuesta de remoción al Concejo que se pronuncia en treinta días a fin de proceder a enviar el expediente al TER, si así lo acuerda un tercio de los concejales en ejercicio. Añadió que es importante tener presente que se añade un caso de silencio administrativo que no existía, toda vez que si el Concejo no se pronuncia dentro de ese plazo el secretario municipal debe certificar la circunstancia y remitir los antecedentes al TER.

Hizo hincapié en que, desde el punto de vista formal, se separa del artículo 60 el régimen del “notable abandono de deberes” y se concentra en un nuevo artículo 60 bis.

En cuanto al contenido del proyecto indicó que, en su opinión, contiene tres aspectos positivos y dos aspectos negativos.

Refiriéndose a los aspectos positivos destacó la agilización del procedimiento a través del silencio negativo, por cuanto el nuevo inciso quinto del artículo 51 de la ley orgánica de Municipalidades impediría que el procedimiento quede inconcluso por negligencia o intención efectiva por parte del Concejo. En otras palabras, o se pronuncia respecto del procedimiento o la cuestión es zanjada en definitiva por el TER, todo lo cual garantiza la eficacia del procedimiento.

Asimismo, llamó la atención sobre la separación de las normas destinadas a definir el notable abandono de deberes del resto de las normas disciplinarias, dado que el nuevo artículo 60 bis introduce una mejor organización de estas materias, pues el actual artículo 60 es largo y algo confuso, incluso, enfatizó, el desglose de esta materia que se está planteando sólo en el artículo 60 bis parece insuficiente.

También consideró positiva la adición de la atribución contenida en la letra q) del artículo 63, que pasa a incorporarse de manera colateral, porque se refiere a una atribución que es propiamente un deber del alcalde de velar por el pago de las cotizaciones previsionales por parte del municipio. Comentó que esto no dice relación con la materia principal del proyecto, no obstante lo cual es importante contemplarlo.

Sobre los aspectos más cuestionables o negativos, dijo que la fórmula que se propone parece vulnerar o afectar el carácter autónomo de las municipalidades. En tal sentido, consideró que ello era central porque la potestad disciplinaria en el derecho administrativo le corresponde al superior jerárquico de un determinado órgano, máxime si se trata de un organismo autónomo. Precisó que al asignársele, por el nuevo inciso tercero de artículo 51 de la ley orgánica de Municipalidades, a la Contraloría General de la

República la prerrogativa de aplicar directamente sanciones sobre los alcaldes se está asimilando a este órgano contralor como una suerte de superior jerárquico de los alcaldes, en circunstancias que los alcaldes no tienen superior jerárquico en el ordenamiento jurídico chileno.

En la misma línea, subrayó que, desde un punto de vista estructural, la reforma atenta contra el principio de la autonomía municipal, que fue una de las grandes conquistas del derecho administrativo chileno durante el siglo XIX, pues a partir de la ley de la comuna autónoma (1891) se entendió que no existía ningún poder central que pudiera verdaderamente imperar sobre las municipalidades.

Dado lo anterior, según continuó explicando, el Presidente de la República y la arquitectura fiscal en general no tienen prerrogativas para sancionar a los alcaldes, por cuanto se trata de una esfera político administrativa distinta de la de gobierno en sentido estricto, que es autónoma hasta nuestros días.

Enseguida, señaló que, de prosperar esta reforma, a través de sus alcaldes las Municipalidades estarían sujetas a un nuevo poder central que no es el del Presidente de la República, sino que el del Contralor General de la República, lo que, según enfatizó, desde un punto de vista estructural es bastante cuestionable.

Al respecto indicó que podría facilitar un intervencionismo político administrativo de parte de la Contraloría que alineara a las Municipalidades con dicho organismo de control, eventualmente en contra del Gobierno. Agregó que evitar este riesgo en el contexto actual parece bastante sencillo, y podría llevarse a cabo a través del perfeccionamiento del texto propuesto por esta iniciativa.

Otro aspecto que estimó necesario considerar es la redacción confusa del artículo 60 bis que se propone, porque por una parte parece separarse en dos elementos distintos. La primera enumeración que se refiere al “notable abandono de deberes” tanto de alcaldes como de concejales, y la segunda se refiere al “notable abandono de deberes” exclusivamente de los alcaldes.

Por otra parte, dijo que el inciso penúltimo del artículo propuesto no tiene un rol muy claro al considerar que “se entenderá especialmente esta circunstancia cuando exista mora en el pago de gastos corrientes, de proveedores, de servicios básicos o de prestadores de servicios, sobreestimación de ingresos por percibir, retardo inexcusable en la formulación del presupuesto inicial, en la determinación del saldo inicial de caja real o neto y de la deuda flotante, y en la tramitación de las modificaciones presupuestarias”. Dado lo anterior y atendida la circunstancia de que todo se encuentra concentrado en el mismo artículo estimó necesario clarificar qué se

entiende por “especialmente esta circunstancia”. Es decir, si ello se refiere a la infracción del literal b) inmediatamente anterior al inciso, lo que no parece ser el caso, porque la materia no tiene relación con la de dicho literal.

En el mismo orden de cosas señaló que entonces se debe clarificar si ello se refiere al hecho de haberse incurrido en notable abandono de deberes, pues parece existir alguna relación de algunas de las expresiones de este penúltimo inciso con el literal a), en lo propiamente presupuestario, pero hay otras que no parecen tener mucha relación con dicho literal, como, por ejemplo, la mora en el pago de gastos corrientes.

Enseguida dijo que, si fuera el caso antes señalado, se debe clarificar si este inciso se refiere al notable abandono de deberes del alcalde o también al de los concejales, porque no queda claro. Agregó que de ocurrir alguna de las circunstancias en que se entiende el notable abandono de deberes como la “mora en el pago”, sabiendo que la materialización del pago normalmente no le corresponderá ni al alcalde ni a los concejales sino a la “unidad encargada de administración y finanzas”, estimó necesario resolver si realmente se quiere imputar un notable abandono de deberes al alcalde por la simple mora, que incluso podría derivarse de la acción u omisión de otro órgano de la municipalidad.

Hizo hincapié en que la impresión que da el mencionado penúltimo inciso del artículo 60 bis propuesto es que se recogieron algunas expresiones sobrantes y se acumularon en un inciso residual, del que no queda totalmente claro ni el alcance ni el titular al que le correspondía, por lo que le pareció riesgoso dejarlo tal como está, porque podría ser una fuente de acusaciones temerarias contra alcaldes y concejales.

En atención a las deficiencias señaladas, consideró necesario modificar el proyecto en trámite para evitar la vulneración de la autonomía municipal. Sobre el particular enfatizó que el proyecto acierta en intentar mejorar la eficacia del control sobre los alcaldes, pero que es contrario en otorgarle a la Contraloría General de la República potestades sancionatorias sobre los alcaldes, porque ello parece vulnerar gravemente la autonomía municipal.

Agregó que el rol de Contraloría debería remitirse a instruir los respectivos sumarios y hacer llegar los antecedentes al Concejo de modo que este se pronuncie, y que incluso una minoría de un tercio de los concejales (proporción que parece razonable, pero cuya modificación podría discutirse) pueda desencadenar un procedimiento ante el Tribunal Electoral Regional. En la misma línea, destacó que el riesgo de las consecuencias negativas derivadas de la falta de pronunciamiento del Concejo se evita con la introducción del silencio administrativo que aparece en el proyecto, lo que estimó como clave para garantizar la eficacia del procedimiento.

Por otra parte sostuvo que el Tribunal Electoral Regional parece más adecuado para aplicar sanciones que la Contraloría General de la República, , dadas sus características, por lo que reiteró que asignarle poderes sancionatorios a la Contraloría entrañaría un riesgo de politización indebida del control que ella ejerce sobre las municipalidades, inclinándose por la combinación Concejo-TER por la naturaleza jurisdiccional de los TER en este ámbito, porque ello toma más en cuenta el rol institucional del Concejo, incluso en las sanciones de menor entidad, y por reforzar la lógica descentralizadora en atención a su naturaleza local y regional de Concejos y TER, contraponiéndose a la centralización de la Contraloría.

En cuanto a la otra deficiencia descrita, recalcó que se debe determinar bien el alcance del notable abandono de deberes, para lo que consideró aconsejable establecer bien los límites de las causales que afectan comúnmente a alcaldes y concejales de aquellas que sólo afectan a los alcaldes, separando las dos enumeraciones tal vez formulando un nuevo artículo 60 ter. Además, respecto del inciso penúltimo del artículo 60 bis propuesto, señaló que se deben asignar claramente las variadas causales que contiene, sea a la enumeración de casos de notable abandono de deberes de los alcaldes o bien a la enumeración de casos de notable abandono de deberes de alcaldes y concejales.

Reiteró que el boletín en estudio acierta en promover un perfeccionamiento del régimen de responsabilidad de los alcaldes, lo que debiera ser prioridad legislativa. Sin embargo, estimo que no se acierta en el mecanismo escogido para hacerla efectiva, porque estos procedimientos debieran ser sustanciados con participación de la Contraloría y del Concejo pero decididos por el Tribunal Electoral Regional, a fin de no vulnerar ni el principio de autonomía municipal ni el principio de que todas las autoridades administrativas estén sujetas a control efectivo.

Para terminar, indicó que la elección de la vía del TER es coherente con lo recientemente legislado en torno a la cesación en el cargo del gobernador regional, en donde por reforma introducida por la ley N° 21.073[2] no es la Contraloría General de la República, sino que el Tribunal Calificador de Elecciones, quien conoce de estas cuestiones.

A continuación, **el abogado del Instituto Igualdad, señor William García**, indicó que como es propio y natural de las autoridades administrativas los alcaldes están sometidos a diferentes regímenes de responsabilidad, con la particularidad que los alcaldes al ser autoridades que gozan de legitimidad democrática tienen como primer control uno de tipo político que ejerce la ciudadanía al momento de elegirlos o no. Asimismo, dijo que desde luego están sometidos a responsabilidad civil por las funciones de

[2] Ley N° 21.073, Regula la elección de Gobernadores Regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.

su cargo a través del Juicio de Cuentas, responsabilidad penal y en la actualidad, también responsabilidad administrativa que se ejerce por el TER.

Destacó que dentro de las características de la responsabilidad administrativa, está el que la iniciativa para hacerla efectiva la tienen los concejales del respectivo municipio como una manifestación del régimen de autonomía administrativa que tienen las municipalidades, la cual se ejerce frente al TER que como tribunal tiene características especiales, ya que tiene integración mixta, resuelve como jurado y para hacer efectiva esta responsabilidad, debe apreciar conceptos jurídicos indeterminados, particularmente qué debe entenderse por “notable abandono de deberes”.

Señaló que ha existido una amplia evolución y una muy nutrida jurisprudencia de los TER y del TRICEL (Tribunal Calificador de Elecciones) en el desarrollo de esa expresión que, además, ha sido objeto de sucesivas concreciones con reformas a la ley orgánica constitucional de Municipalidades. Agregó que también debe apreciar el concepto de “faltas a la probidad” que tiene las mismas características ya descritas.

Enseguida, enfatizó que puede tener como resultado la aplicación de diferentes tipos de sanciones administrativas, tales como la amonestación, la multa, la suspensión y, en su caso, la destitución. Precisó que este rango de sanciones aparece con una reforma introducida en el mes de abril de 2014 [3]porque antes de ello la única sanción aplicable era la destitución, lo que transformaba al procedimiento disciplinario, al que se sometía al alcalde, en un procedimiento muy drástico pues su única sanción era la pérdida del cargo.

En cuanto al proyecto de ley en particular, señaló que tiene varias virtudes a destacar. En primer término, tipifica el “notable abandono de deberes” que si bien puede perfeccionarse, desde el punto de vista de la metodología de la tipificación, es un avance en relación al estado actual en que existe una tipificación muy dispersa en la ley que dificulta la inteligencia del precepto, y que como norma de tipo infraccional o sancionatoria representa un gran avance en cuanto a la certeza jurídica.

En este contexto, dijo que, a su juicio, la principal virtud del proyecto es que impide que el alcalde pueda evadir su responsabilidad simplemente por tener mayoría de apoyo en el concejo, que es hacia donde debiesen dirigirse todas las propuestas de mejora que se hagan al proyecto en estudio.

Asimismo, destacó que el proyecto establece un contencioso administrativo concentrado, que es útil para que el alcalde discuta la legalidad de la medida aplicada ante la Corte de Apelaciones respectiva.

[3] Ley N° 20.742, Perfecciona el rol fiscalizador del concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales.

Desde el punto de vista estrictamente lógico y sistemático, sostuvo que debe mejorarse el hecho que el proyecto propone una dualidad de autoridades competentes para hacer efectiva la responsabilidad, pues considera por un parte a la Contraloría si se busca aplicar la sanción menor y lo que se imputa son faltas a la probidad y, por otra, al Tribunal Electoral Regional si lo que se pretende es la destitución con fundamento en el notable abandono de deberes.

Señaló que sin entrar en el ámbito de la autonomía municipal, que es muy importante, desde el punto de vista lógico resulta discutible que una misma función (aplicar sanciones por faltas administrativas a los alcaldes) tenga que corresponder a diferentes autoridades por cuanto ello va a dificultar no sólo la defensa de los alcaldes sino que también la capacidad de ir generando prácticas que vayan determinando cuál es la conducta debida por dicha autoridad. Agregó que puede ocurrir que las opiniones de la Contraloría vayan en sentido distinto a las del TER, y se podrían perder aprendizajes.

Indicó que el proyecto se pone en la hipótesis que la Contraloría detecte una falta grave, que se lo comunique al concejo y que éste no haga nada, lo que equivale al silencio negativo y, en tal caso, estimó que se genera un problema desde el punto de vista procesal porque en este caso el TER conocería de oficio de este asunto, lo que podría también dificultar la eficacia del procedimiento porque nadie estará promoviendo una acusación, y además, dificultaría la defensa del alcalde que no estará “litigando en contra de nadie” Ya que no existirá un procedimiento contradictorio.

Enseguida, hizo presente que es dable preguntarse si acaso es posible unificar el régimen de aplicación de las sanciones en un sólo órgano competente para todas las conductas imputables y las sanciones aplicables, al tiempo que consideró que para ello surge, por un parte, el problema que el alcalde tiene una legitimidad democrática y el municipio goza de autonomía, por lo que el alcalde no es un funcionario más y destituirlo pone en entre dicho tal legitimidad. Por otra parte, también estimó que se da el problema de la hipertrofia de la Contraloría, en el sentido que como órgano de control, en el contexto de países que tienen un organismo similar, es extremadamente poderosa pues cada vez se le han ido dando más atribuciones a través de una serie de leyes.

Estuvo de acuerdo en que se debe procurar eliminar los espacios de impunidad y que si la Contraloría detecta faltas parece haber un déficit si no existe ningún tipo de consecuencia, como tampoco es posible que el éxito de la probidad dependa de si el acalde tiene o no mayorías en el concejo. Agregó que es necesario normalizar las responsabilidades a las que está sometido el alcalde, porque es anómalo que sea el único responsable por las faltas a la probidad y a los deberes que se están tipificando en el

artículo 60 bis del proyecto, pues resulta ilógico cuando se trata de obligaciones en las que participan un conjunto de funcionarios y unidades determinadas de la municipalidad, que la responsabilidad más grave se le impute exclusivamente al alcalde, como también que la única sanción sea la destitución.

Señaló que se debe mantener la iniciativa en el concejo como regla general para hacer efectiva la responsabilidad del alcalde, y para el caso de las faltas a la probidad propuso como solución que se mantenga el régimen propuesto en el proyecto, pero que la competencia contencioso administrativa de revisión esté en el TER para que pueda existir algún tipo de defensa.

Finalmente, dijo que para el caso del "notable abandono de deberes" podría permitirse que las conclusiones de la Contraloría constituyan un libelo que inicie el procedimiento ante el TER, dándole la opción a la misma Contraloría o a otro órgano que se estime adecuado de promover el proceso ante el mencionado tribunal, con el objeto de permitir una contradictoriedad y la aplicación de sanciones que sean diferentes a la destitución, para que el procedimiento no sea una discusión del todo o nada.

La Honorable Senadora señora Ebensperger, sostuvo que efectivamente el objetivo del proyecto es relevante porque no puede ser que en virtud de la autonomía municipal los alcaldes queden exentos de una responsabilidad administrativa efectiva, toda vez que tal como está planteada la situación actual son muy pocos los casos en que un concejo responde a un informe de la Contraloría.

Dijo compartir que no parece adecuado que la Contraloría sea investigador, juez y sancionador, aspecto que puede mejorarse, porque efectivamente el órgano contralor ya concentra mucho poder y muchas veces se ha discutido acerca del límite de la fiscalización de la legalidad y del mérito, que en su opinión ha sido traspasado por la Contraloría General.

Consideró interesante que incluso las sanciones menores queden en manos del TER, no obstante que parece necesario establecer una obligación o responsabilidad de la Contraloría en el envío del resultado de su investigación al TER, porque de lo contrario seguirá creando un procedimiento trunco en el concejo.

Por último, reiteró que es necesario evaluar que no sea la Contraloría quien imponga las sanciones pero que sí pueda ser la contraparte en el juicio que se realice en el TER en contra del alcalde, para sostener ante ese tribunal las conclusiones de su investigación.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Galilea** dijo que parece bastante claro que la sancionadora definitiva no debe ser la Contraloría sino que el TER, sin perjuicio de lo cual persiste el problema de no existir un persecutor o una contraparte del alcalde.

Señaló que el informe será asimilable a una demanda, pero en tal caso si bien se resuelve el eventual silencio del concejo igualmente existirá el informe de la Contraloría que debe resolverse, pero no existirá nadie responsable de hacerlo. Agregó que no debe desatenderse el hecho de las demandas temerarias porque el daño que se puede ocasionar es un punto relevante tener presente considerando la mencionada legitimidad democrática de la primera autoridad municipal.

Sugirió que el Tribunal pudiera hacer un análisis previo del mérito, si el concejo no se ha pronunciado, pues de lo contrario se expondrá a la autoridad en cada comuna del país en términos muy dañinos para el ejercicio del cargo y para ella misma.

Finalmente, dijo que lo ideal es que esto se resuelva en forma autónoma, pero que en todo caso se debe aclarar quién es el persecutor y establecer una sanción para la demanda temeraria. También solicitó el parecer de los invitados respecto de la idea de un análisis previo de admisibilidad.

Luego, **el Honorable Senador señor Castro** señaló que en esta discusión falta considerar la eventual existencia de una superintendencia de municipalidades y administración de gobierno regional, por cuanto la solución a la problemática que se ha planteado pasa necesariamente por la existencia de una contraparte que se haga cargo, después del informe que emite la Contraloría, la cual debe hacerle seguimiento a este proceso, de modo que enfatizó que debiese ser una superintendencia la que vele porque los alcaldes hagan un buen trabajo.

Hizo presente que no todas las autoridades tienen las competencias para administrar una comuna, provocando una suerte de daño a la misma, por lo que reiteró que falta un ente regulador, como el que ha propuesto, que sea capaz de hacer seguimiento a cualquier denuncia de la Contraloría, lo que solucionaría la falta de contraparte y sería capaz de remover a la autoridad cuando no está a la altura de una buena administración.

Estimó necesario que los alcaldes sepan que existe un ente que está permanentemente observándolos y revisándolos de manera que su trabajo se oriente a la mejor toma de decisiones, que es algo que no ocurre siempre en la actualidad, haciendo un mal uso de los recursos.

La Honorable Senadora señora Ebensperger manifestó no compartir lo expuesto por el Senador señor Castro y reiteró que el

proyecto está orientado a que los alcaldes respondan administrativamente, de modo que, a su juicio, crear una superintendencia no corresponde ya que con ello sólo se agranda el Estado, y además sería atentar contra el principio de autonomía de los municipios porque se estaría creando un superior jerárquico a ellas.

Señaló que la falta de preparación de los alcaldes corresponde a otro tema, pues ello podría solucionarse modificando los requisitos para optar a tal cargo: Sin embargo, destacó que en la actualidad existe una institucionalidad y autonomía municipal, los alcaldes son autoridades electas que no tienen superior jerárquico, razón por la cual se debe buscar la forma de hacerlos responsables administrativamente sin vulnerar el principio de autonomía que se ha mencionado.

El Honorable Senador señor Araya destacó que el principal control democrático para los alcaldes ocurre cada cuatro años, lo que no significa que se deban dejar pasar los malos manejos que puedan tener. Subrayó que curiosamente en la actual legislación sólo en el caso del uso del vehículo fiscal la Contraloría puede sancionar al alcalde, pero en el resto de los casos emite un informe que remite al concejo. Agregó que, en este último caso, ha ocurrido que dependiendo de la composición del concejo se busca o no hacer efectiva la responsabilidad administrativa.

Destacó que el proyecto en estudio busca que el trabajo de la Contraloría no sea ignorado. No obstante, dijo compartir que se debe buscar la manera de que el alcalde tenga un contradictor en este modelo. Al respecto, recordó que el Contralor de la República al ser consultado el efecto se manifestó reacio a ello y planteó que fuera el Consejo de Defensa del Estado, por lo que solicitó la opinión de los expositores sobre este punto, ya que el objetivo es que se haga efectiva la responsabilidad de los alcaldes en la medida que un tercero imparcial así lo establezca.

Manifestó que compartía que se debe definir muy bien qué debe entenderse por faltas a la probidad, por cuanto hay algunas que requieren una corrección en la forma en que están redactadas, especialmente cuando se refiere al no pago por parte de los municipios.

En cuanto a un eventual rol persecutor de la Contraloría, **el Honorable Senador señor Galilea** hizo presente que el Contralor miraba con distancia y aversión dicha opción, porque con ello existe la posibilidad de interpretar un actuar político del organismo contralor. En tal sentido dijo estar de acuerdo con lo expresado por el Contralor, por lo que sugirió que se busque la forma adecuada de resolver el problema que se ha planteado.

A continuación, el **Vicedecano de la Facultad de Derecho y Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia**

Universidad Católica de Chile, señor Gabriel Bocksang Hola, señaló que lo que se ha dicho respecto de la postura del Contralor le parecía el mejor argumento para no radicar la potestad sancionatoria en el órgano contralor, por cuanto la sanción podría ser vista como un tema político, de modo que también encamina la discusión a radicar dicha potestad en el TER.

En cuanto al persecutor, indicó que lo sugerido por el Instituto Igualdad respecto a que se debe encontrar la forma de canalizar esta via procedimental, eventualmente a través del Contralor General de la República, acierta en tratar de entregar una solución, y dijo que no le parece mal que sea dicho órgano quien lleve esta cuestión ante el TER como tampoco ve que ello sea forzoso y, por tanto, pueden existir situaciones alternativas.

Estimó que se podría llegar a que aquel que promueve originalmente la investigación, dirigida en contra del alcalde, fuera quien tratara de agilizar y tomar la representación de esta suerte de persecución. Señaló que no le preocupa que existan distintas alternativas dependiendo de cómo se de el procedimiento en concreto.

Respecto a las muchas denuncias que se podrían dar, destacó el rol que el concejo pueda tener porque él es una suerte de filtro donde al establecerse el quórum filtraría dichas denuncias, pero evitar que ellas se queden atascadas en el concejo, bajo las actuales circunstancias político administrativas, resulta mucho más difícil.

Indicó que el mecanismo relacionado con el notable abandono de deberes se debe concebir hasta cierto punto, como una pequeña acusación constitucional a nivel municipal, porque incluso la fórmula se repite, y en tal sentido sostuvo que no había sido necesario establecer para las acusaciones que se ventilan en el Congreso una gran institucionalidad con persecutores, porque la naturaleza de las cosas ha terminado empujando determinados procedimientos desde la original acusación constitucional contra el Vicepresidente y Jefe Supremo de la Nación, Vicuña [4] a principios de la década de 1830, que fue la primera, hasta las posteriores.

Subrayó que se encontrará la forma de canalizar esta inquietud de manera institucional, para lo cual sugirió ser muy delicado.

En cuanto a la creación de una superintendencia, opinó que con sus limitaciones ella existe y corresponde a la misma Contraloría General de la República, por lo que tratar de propiciar un nuevo organismo terminaría en dos grandes contralorías lo que, en todo caso, corresponde a una decisión político administrativa, y destacó que de acuerdo a la tradición constitucional y administrativa chilena no era conveniente promover esta figura.

---

[4] Francisco Ramón Vicuña y Larraín (Santiago; 1775 - Santiago; 13 de enero de 1849) fue un militar y político chileno que ejerció brevemente la presidencia de la República en 1829.

Señaló que podría perfeccionarse el rol de la Contraloría General de la República que se sabe que es distinto en materia fiscal y municipal, pero insistió en que no consideraría la superintendencia considerando que las municipalidades son organismos autónomos.

Finalmente, dijo que la discusión del presente proyecto, a propósito de la sanción por el uso del vehículo fiscal, podría propiciar una unificación del criterio y señalar que esa prerrogativa sancionatoria también se entregue al TER.

Enseguida, **el abogado del Instituto Igualdad, señor William García**, señaló que respecto de quien actuaría como sujeto activo ante el TER para entablar un juicio propiamente tal, el hecho que pudiera ser la Contraloría tiene argumentos a favor y en contra, porque ello podría derivar en inmiscuirse en la arena política. No obstante, expresó que desde que la Contraloría actúa en el ámbito del derecho público se involucra en debate políticos de toda naturaleza, y no por eso se ha visto inhibida de actuar.

Consideró que tal vez las razones esgrimidas por el Contralor debieran servir para utilizar el instrumento de manera más responsable, y que el Consejo de Defensa del Estado podría actuar en defensa del interés fiscal, que no aparece tan claro de la normativa propuesta.

En cuanto al examen previo de seriedad de las acusaciones, indicó que habiendo estudiado muchos de los casos que llegaron al TER, un exámen de admisibilidad de carácter jurídico y formal respecto de la suficiencia de las argumentaciones podría ser muy útil para encausar correctamente el procedimiento.

- - -

En sesión posterior **la Asesora Jurídica de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), señora Graciela Correa**, señaló que la Asociación reúne a gran parte de los municipios del país, especialmente a aquellos de escasos recursos que tienen graves problemas de financiamiento.

En cuanto a la iniciativa en estudio, que modifica diversos cuerpos con el objeto de agilizar la aplicación de sanciones a los alcaldes en caso de responsabilidad administrativa, advirtió que era necesario tener en consideración la legislación vigente, pues la Constitución Política de la República considera que las municipalidades son corporaciones autónomas, de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad.

Expresó que aunque su patrimonio es escaso son las municipalidades quienes constituyen la puerta de entrada al Estado en el

territorio, pues tienen relación directa con la comunidad y conocen de cerca las necesidades de sus habitantes. Agregó que la administración local de cada comuna está a cargo de los alcaldes, quienes además de ser elegidos democráticamente son la máxima autoridad, y de un concejo municipal que lo acompaña en la tarea de administrar a las mismas personas que lo eligieron.

Señaló que en la legislación vigente existen normas que determinan la responsabilidad de las autoridades, que puede ser civil, penal, política y administrativa, y destacó que el artículo tercero de la ley orgánica constitucional de Municipalidades establece que el alcalde que no cumpla con sus deberes podrá ser sancionado por el Tribunal Electoral Regional competente, por notable abandono de deberes o mediante la aplicación de alguna medida disciplinaria.

En la misma línea, estimó necesario hacer una distinción entre lo que es el notable abandono de deberes y una medida disciplinaria, donde esta última nace de un procedimiento administrativo y no constituye propiamente una sanción. En tal sentido, recordó que es en la Contraloría General de la República donde recae la competencia para fiscalizar el ámbito de esta entidad comunal.

Enseguida, destacó que entre los principios que sustentan a estas entidades se encuentra el de la autonomía municipal que, según dijo, ha costado mucho sostener en el tiempo dadas las exigencias que se han planteado en diversas normativas, toda vez que en la práctica los alcaldes junto con sus funcionarios municipales realizan tremendos esfuerzos para sostener a las comunas del país, que tienen necesidades ilimitadas y un escaso patrimonio en recursos humanos, lo que hace tremendamente difícil efectuar una gestión comunal de acuerdo a las exigencias establecidas en la legislación vigente. Expresó que las autoridades comunales hacen todo lo posible por dar cumplimiento a la legislación actual, y que jamás se han negado a ello.

Señaló que de acuerdo al principio de responsabilidad las autoridades, dentro de su esfera de acción, tienen cierto ámbito de competencia en base al cual ejercen sus funciones en distintas materias, pero que en esta iniciativa legal se propone una modificación para agilizar la aplicación de sanciones en materia de responsabilidad administrativa de los alcaldes, pero sin determinar a quién le corresponde la fiscalización de dicha responsabilidad.

Hizo presente que de acuerdo al principio de legalidad es la Contraloría quien debe fiscalizar el buen uso de los recursos, pero dentro del ámbito que se establece en la misma ley, y destacó que además dentro de las propias municipalidades existe una fiscalización interna, es decir, que existe fiscalización a las municipalidades por parte de la Contraloría y, por otra parte, dado que la municipalidad es un ente autónomo,

quien fiscaliza dentro de esa entidad es el alcalde junto al Concejo Municipal y las unidades municipales, cuestión que se denomina control cruzado.

Sostuvo que en virtud de los principios señalados la fiscalización se centra en la Contraloría General de la República, y que al momento de determinar responsabilidad los antecedentes vuelven al Concejo Municipal.

En cuanto a la responsabilidad de los alcaldes subrayó que ella se encuentra regulada expresamente en el Estatuto Administrativo que regula a los funcionarios municipales, porque para determinar responsabilidades administrativas se entiende que el alcalde es un funcionario municipal. A mayor abundamiento, indicó, el artículo 40 de la ley orgánica de Municipalidades así lo establece y precisa que al alcalde sólo le serán aplicables las normas relativas a deberes, derechos y responsabilidad administrativa.

Indicó que la ley orgánica hace una precisión en cuanto al plazo para hacer efectiva la responsabilidad de los alcaldes y concejales, por acciones y omisiones, el cual debe contarse desde la fecha de la elección u omisión, incluso pudiendo perseguirse aquella responsabilidad pasado seis meses desde que han cesado en su período edilicio.

En relación con las causales para determinar la cesación en el cargo de un alcalde recordó que ellas se encuentran señaladas en el artículo 60 de la ley orgánica, y que son: la pérdida de la calidad de ciudadano, inhabilidad e incompatibilidad sobreviviente, remoción por impedimento grave, contraversión de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, notable abandono de deberes y la renuncia por motivos fundados. Hizo presente en el caso de las tres primeras se establece un procedimiento, en el que posteriormente se derivan los antecedentes al Tribunal Electoral Regional respectivo.

Enfatizó que el artículo 60 de la ley orgánica es taxativo al señalar las casuales por las cuales las máximas autoridades edilicias pueden ser cesadas en sus cargos, y que si bien puede participar la Contraloría, a través de una investigación o en una suerte de impulso procesal, una vez que entrega los antecedentes al Concejo Municipal deriva finalmente la resolución a un órgano jurisdiccional de aquéllos que establece la Constitución, que conoce, resuelve y sanciona, según sea el caso, respecto de una acción u omisión.

En la misma línea, señaló que en el mismo requerimiento en que los concejales toman conocimiento que eventualmente los antecedentes determinan que existe responsabilidad de las autoridades edilicias, pueden solicitar al Tribunal Electoral la cesación en el cargo o, si ello no procede debido al criterio de proporcionalidad en la sanción, se aplique una

medida disciplinaria que puede consistir en multa, censura, suspensión, o alguna de aquéllas establecidas en el artículo 120 del Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales.

Subrayó que respecto del concepto de notable abandono de deberes que se ha definido en la legislación, este nace de un profundo trabajo que se ha gestado en la jurisprudencia, e hizo presente que en sentencia de fecha 28 de septiembre del año 1994 el Tribunal Calificador de Elecciones estableció que “un alcalde incurre en un notable abandono de sus deberes cuando se aparta de las obligaciones esenciales que le impone la Constitución y las leyes, especialmente, la ley orgánica constitucional de Municipalidades, de un modo tal que con su actuar u omisión imputables paralice la constante actividad municipal tendiente a dar satisfacción en las necesidades básicas de la comunidad, causando con ello una notoria preocupación pública y grave perjuicio al desarrollo comunal.”.

Señaló que, de acuerdo a lo anterior, desde esa época se ha ligado el principio de responsabilidad con el de notable abandono de deberes cuando no se cumplen las obligaciones esenciales, establecidas para la autoridad edilicia en la Constitución y las leyes. En la misma línea, indicó que ello también está recogido en el artículo 51 de la ley orgánica constitucional de Municipalidades, que considera que la acción u omisión que le es imputable debe causar grave detrimento al patrimonio de la municipalidad y afectar gravemente la actividad municipal destinada a dar satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad local.

Enseguida explicó que debido a que las autoridades de las municipalidades tienen un patrimonio muy escaso, amplias necesidades y además no tienen posibilidad alguna de aumentar su dotación de personal, puede ocurrir que las acciones u omisiones deriven de las deficiencias que existen en las municipalidades en materia de recursos humanos, patrimoniales y también, tecnológicos que contribuyen a que dichas entidades no puedan realizar un mejor trabajo.

A modo de ejemplo, indicó que con ocasión de la ley N° ley 20.922, que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se estableció una causal de notable abandono de deberes cuando se fije una nueva planta que haya considerado una proyección de ingresos y gastos para la municipalidad que haya sido determinada con negligencia inexcusable.

Sobre el particular, indicó que el dictamen 17.773, de julio del 2018, estableció la interpretación administrativa de la Contraloría que consideró una proyección de ingresos y gastos de ocho años, durante los cuales las municipalidades podían fijar o modificar sus plantas, pero al mismo tiempo sostuvo que en la realidad para los municipios es difícil proyectar

ingresos y gastos en el período señalado, toda vez que los presupuestos municipales se planifican para un año, no obstante lo cual sufren modificaciones posteriores.

Planteó que estima inconveniente establecer una sanción de notable abandono de deberes en el caso de una mala proyección de ingresos y gastos para ocho años, dado que ello puede derivar en alguna sanción para alcaldes y concejales, al tiempo que destacó que abogan por que exista igualdad ante la ley y que se consideren sanciones para quienes no cumplen debidamente sus obligaciones.

No obstante, según explicó, la interpretación de la Contraloría planteó un escenario muy complejo en esta materia, al punto que muchas municipalidades que estaban listas para fijar o modificar sus plantas no pudieron hacerlo debido al plazo establecido para ejercer la facultad.

Respecto a la responsabilidad por no pago íntegro y oportuno de las cotizaciones, existe también una causal de notable abandono y a partir de la ley 20.742[5], y que existen sanciones respecto a los hechos sucedidos posteriores a esta ley, es decir posteriores al año 2014.

Sostuvo que si bien el proyecto de ley en estudio propone fortalecer la labor de la Contraloría General de la República permitiéndole aplicar directamente las sanciones de censura, multas o suspensión, que estimara acordes en caso de infracciones graves cometidas por los alcaldes, ello no es posible ya que el órgano contralor es precisamente un órgano administrativo y por tanto no podría realizar un sumario administrativo a los alcaldes o proponer su destitución, pues todo ello excede la competencia que se le ha establecido por ley.

Enseguida consideró un retroceso esta normativa porque se desnaturalizaría el sistema democrático chileno si se permite que autoridades que son elegidas sean objeto de la aplicación de una medida disciplinaria, o bien puedan eventualmente cesar en sus cargos en virtud de esta modificación, desconociendo la voluntad de la comunidad.

Hizo presente que en muchas ocasiones quienes realizan estos procedimientos disciplinarios respecto a autoridades no son personas con una formación jurídica adecuada, capaces de garantizar cierta imparcialidad respecto a su investigación, pues en muchas ocasiones solicitan a las municipalidades antecedentes y documentos sin tener una idea clara o el conocimiento de cómo se aplican o se realizan las tareas al interior de los municipios.

---

[5] Ley N° 20.742, Perfecciona el rol fiscalizador del Concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales.

A modo de ejemplo, señaló que cuando se comenzaron a aplicar las normas sobre contabilidad internacional NISP existía bastante desconocimiento sobre su puesta en marcha, de manera que en principio no fueron totalmente definidas a los funcionarios encargados de realizar las auditorías, lo que en algunos casos derivó en una investigación sumaria generándose un doble trabajo para el funcionario municipal, pues en primer término debía entregarle los antecedentes al funcionario para luego explicarle como se aplicaba.

Dicho esto, subrayó que desde su punto de vista la Contraloría General de la República no da suficientes bases para revisar los procedimientos de las municipalidades o realizar procedimientos e investigaciones disciplinarias, por cuanto, de acuerdo a la ley orgánica respectiva la responsabilidad administrativa debe ser perseguida por un órgano independiente de otro poder del Estado, de modo que en este caso los únicos competentes son los Tribunales Electorales Regionales.

Indicó que si bien era necesario defender y hacer efectiva la autonomía de los municipios y, en particular, de los alcaldes en virtud de los principios de la democracia, reconoció que tal como lo indica una sentencia del Tribunal Constitucional, del año 2012, la autonomía de las municipalidades no es absoluta, ya que por una parte se encuentra limitada por las facultades que en relación a ella puedan realizar el legislador, la autoridad administrativa, la judicial y la Contraloría General de la República y, por otra parte, se trata de una autonomía para que realicen sus funciones y las entidades se autorregulen dentro de un marco de funciones y atribuciones que les fija la propia Constitución y las leyes.”.

Dado lo anterior, sostuvo que esta normativa en discusión pone en riesgo la autonomía municipal que, como dijo, no es absoluta, pero enfatizó que se debe tener presente que en muchas ocasiones la Contraloría General de la República de alguna manera ha coadministrado las instituciones, lo que calificó como preocupante, constituyéndose en un cuarto poder del Estado o una cuarta función del Estado, con lo que hace bastante complejo que la legislación vaya por el camino de entregarle más facultades a la Contraloría.

En cuanto al procedimiento y plazos que se han planteado, manifestó que los alcaldes que reúne la Asociación tienen un justo temor de verse expuestos a acusaciones infundadas de parte de miembros de los concejos municipales que quieren desempeñarse como alcaldes, derivando ello en que personas que no cuenten con el debido respaldo de la comunidad, lleguen a ocupar el cargo de alcalde.

Enseguida, comentó que dentro de los fundamentos del proyecto se consideran los graves casos de sobreendeudamiento advertidos en diversos municipios del país, pero estimó conveniente explicitar

en forma más detallada los deberes del alcalde en relación al equilibrio financiero de los municipios y al cumplimiento de obligaciones legales y contractuales de los funcionarios y proveedores de servicios, por cuanto no se desconoce que los municipios tienen graves falencias en orden presupuestario, lo que también dice relación con que en el Fondo Común Municipal existe un incentivo perverso respecto a que las municipalidades no ejercen más esfuerzos para atraer empresas que produzcan en su territorio y así poder elevar sus ingresos. Agregó que también es sabido que existe una tendencia para no generar mayores incentivos, precisamente porque bajaría el anticipo que recibirían las municipalidades por parte del Fondo Común Municipal.

Para terminar, señaló que el sobreendeudamiento es un hecho clave en la gestión municipal, y que también podría revisarse la forma en que opera el Fondo Común Municipal.

El Honorable Senador señor Araya dijo no compartir lo antes expuesto ya que es conocido que el sobreendeudamiento se produce por viajes de concejales, contrataciones innecesarias, pérdida de juicios, horas extraordinarias inexistentes y mala fiscalización, entre otras, de manera que el sobreendeudamiento no tiene que ver necesariamente con la existencia de un déficit, lo que podría corresponder a algunos municipios más pequeños, pero no a todos.

Enseguida, recalcó que desde su punto de vista existe una mirada errada del problema, porque es sabido que la ley orgánica otorga autonomía a las municipalidades y que ello no está en discusión, pero que dicha autonomía no puede significar irresponsabilidad y ausencia de sanción ante la infracción de deberes. En la misma línea, dijo que en la práctica lo que ha ocurrido es que la ley de municipalidades dejó en un híbrido a los alcaldes respecto de quién le aplicaba sanciones.

Indicó que en varias oportunidades el Contralor ha hecho presente que si el resultado de los sumarios determina que existe responsabilidad de los alcaldes estos quedan sin sanción, de modo que este proyecto busca corregir esa situación para que sea efectiva la eventual sanción al alcalde luego de establecerse su responsabilidad en un procedimiento sustanciado por la Contraloría, que tiene mecanismos de control judicial, y busca además que el Concejo Municipal tome una decisión cuando hay faltas graves a la probidad.

Se trata que alguien aplique la sanción al alcalde, según enfatizó, pues en la práctica tenemos autoridades que no pueden ser sancionadas cuando tienen el control del Concejo Municipal, lo que en nada atenta contra de la autonomía municipal porque sólo se trata de establecer quién aplicará las sanciones para hacer efectiva la responsabilidad administrativa.

La Honorable Senadora señora Ebensperger, dijo reconocer la autonomía municipal y el gran trabajo que hacen los municipios, sin perjuicio de lo cual en la exposición que se ha recibido faltó una autocrítica por cuanto la normativa municipal existente es conocida por los integrantes de la Comisión.

Indicó que precisamente por la forma en que la aplicación de la normativa vigente opera en la práctica es que surgió este proyecto de ley, porque en aras de la mencionada autonomía no es posible que se esconda la corrupción y la poca transparencia. En tal sentido, dijo que ser autónomo no puede significar que los alcaldes pueden hacer lo que quieran y cuando quieran porque las municipalidades tienen un marco legal que debe ser cumplido por la máxima autoridad, por lo que tal marco normativo debe cumplirse con independencia del patrimonio o del tamaño del municipio.

Señaló que no es posible que la Contraloría ignore la corrupción o la ilegalidad en virtud de la autonomía municipal o porque los municipios no cuentan con recursos o personal, de modo que se trata de hacer frente a este problema. Enfatizó que si bien hay cosas que se pueden mejorar en la discusión en particular, se debe reconocer que es necesario modificar lo que existe y ello significa que cuando los alcaldes tengan responsabilidad ella se haga efectiva.

en caso que esto siga radicado en el TER es de importancia que se considere una contraparte para el alcalde, la que podría ser la Contraloría General, que es quien por ley tiene una fiscalización de legalidad y no de mérito, y en caso que traspase ese límite está sujeta a que los municipios o la autoridad que estime que está excediendo su competencia lo haga presente a través de instancias judiciales o bien de reconsideraciones ante el propio órgano, pues ella no es omnipotente.

Dijo esperar de parte de los municipios un trabajo conjunto para mejorar lo que existe, porque ello no está produciendo efecto, y que lo que debilita a la democracia no es que se sancione a los alcaldes, pues cuando ello corresponde es producto de que tales autoridades no han cumplido con la ley y la Constitución.

El Honorable Senador señor Bianchi coincidió con que la autonomía municipal es muy importante y debe fortalecerse por lo que en forma permanente se valora la acción municipal, pero también se aprecia la labor de la Contraloría, estimando que el proyecto va en el sentido correcto.

El Honorable Senador señor Quinteros hizo presente que en los últimos años se ha avanzado mucho en materia de probidad, transparencia y control de gasto electoral, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, y que falta regular otras instituciones del Estado como

los municipios para que la opinión pública sepa que está viviendo en un país probo, que sanciona la corrupción.

Señaló que de eso se trata este proyecto de ley, y que habiendo sido alcalde por doce años el mundo municipal le es muy conocido, por lo que tiene claro que con esta iniciativa no se pretende perseguir a los alcaldes, sino que aclarar que el país ha cambiado y que las reglas son más severas para quienes se dedican a la función pública.

Para terminar, reiteró que se trata de mejorar lo que existe en la actualidad y no de perseguir a los alcaldes.

- - -

En sesión posterior, de fecha 23 de abril de 2019, **la Presidenta del Consejo de Defensa del Estado, señora María Eugenia Manaud Tapia**, opinó respecto a la posibilidad que el Consejo pudiera sostener una acción frente el Tribunal Electoral en defensa de los informes de Contraloría. en los casos en que sustancia sumarios y concluye medidas de suspensión o separación del cargo del alcalde, señalando que con la normativa vigente para dicho organismo no habría inconveniente en asumir esa labor, ya que su ley orgánica faculta al Consejo para intervenir y representar al Estado y, en consecuencia, también podría representar a la Contraloría como integrante de la Administración del Estado, ante toda clase de tribunales.

No obstante, estimó que sería conveniente para una mayor claridad y para evitar discusiones innecesarias en el futuro, que se haga una mención expresa en cuanto a que la Contraloría una vez transcurrido el plazo, que se propone sea de sesenta días, sin que se remitan los antecedentes al Tribunal Electoral, pueda requerir al Consejo de Defensa del Estado para que lo haga en su nombre y formule la solicitud consecuente.

Señaló que, salvo lo anterior, no se divisaban mayores inconvenientes para cumplir con esta tarea, aunque ello podría generar una eventual mayor carga de trabajo que podría requerir un pronunciamiento del Ejecutivo frente a la necesidad de contar con más profesionales para asumir esta clase de defensa.

El Honorable Senador señor Letelier señaló que si bien de la exposición anterior queda claro que la opinión del Consejo de Defensa del estado es que no requiere de nuevas facultades, sino sólo del requerimiento de la Contraloría, para esto último si se debe tener presente que se requiere del apoyo del Ejecutivo para efectos de establecer la obligación de la Contraloría.

Enseguida, preguntó si el Consejo en el caso que se dé un juicio a un alcalde donde exista un daño patrimonial se hace parte a requerimiento, o si existe otro procedimiento.

La Presidenta del Consejo de Defensa del Estado enfatizó que hasta ahora el Consejo nunca ha actuado en tribunales electorales, informado que cuando la Contraloría les remite antecedentes de sus sumarios eventualmente pueden ejercer acciones penales y, en ese marco, si hay un daño patrimonial también se ejercen las acciones civiles y se cautelan bienes de propiedad de las personas involucradas, incluidos los alcaldes, situación que si es frecuente.

A continuación, **el Presidente Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y Alcalde de Puente Alto, señor Germán Codina,** indicó que la asociación que preside busca contribuir en el fortalecimiento de los mecanismos de control, porque en la realidad de los trescientos cuarenta y cinco municipios que conforman la asociación es posible que entre los miles de concejales, por distintos motivos, se pudiera incurrir en situaciones que bordean la ilegalidad, pero que podrían encontrar explicación.

Señaló que, en este marco, instruyó el desarrollo de un nuevo protocolo interno para cualquier tipo de financiamiento destinado a actividades de alcaldes, concejales o funcionarios, en el que se aplicarán reglas más estrictas en relación a viáticos, gastos, hotelería u otros similares, porque se quiere restringir al mínimo el uso de fondos públicos.

Indicó que no era posible aceptar situaciones como las que se han conocido y que han implicado, por ejemplo, que algunos concejales viajaran a Río de Janeiro financiados con recursos públicos, pero que en lugar de asistir a la capacitación a la que iban se dedicaran al turismo pues, en su opinión, el tiempo que tienen después de la capacitación mientras sea financiado con recursos públicos no es tiempo privado, y porque se debe responder de alguna forma a la dignidad del cargo. Agregó que al igual que lo que se pretende en este proyecto de ley la Asociación está por la eficiencia en el uso de los recursos fiscales, y por evitar que existan ilegalidades.

Sin embargo, continuó expresando, el proyecto en estudio no garantiza el debido proceso al establecer que sea la Contraloría quien investigue, determine la sanción y la aplique, lo que desde su punto de vista atenta contra la garantía del número 3, del artículo 19 de la Constitución Política de la República. En tal sentido, se manifestó a favor que existan mecanismos para perseguir la responsabilidad pero que ellos garanticen la presunción de inocencia, porque cuando una persona es acusada a través de las redes sociales u otros medios se le condena comunicacional y políticamente.

En este escenario, estimó necesario que la Contraloría no realice presentaciones sin que se haya respetado un debido análisis y debido proceso, pues ello puede generar espacios comunicacionales que van a ser muy difíciles de abordar por el supuesto imputado, con todo el daño que ello representa. Agregó que no se debe dejar de tener presente que al interior de la propia Contraloría existen diferencias de criterios a la hora de analizar, incluso, temas presupuestarios que dicen relación con el tema patrimonial y el abandono de deberes.

Manifestó su preocupación porque el órgano contralor pueda analizar situaciones con relación al patrimonio y a los recursos municipales, precisamente porque no cuenta con un criterio definido o uniforme que garantice a los alcaldes la debida justicia, que permita sancionar en el caso que existan irregularidades, evitando la impunidad pero sin caer en situaciones imposibles toda vez que el proyecto de ley considera un notable abandono de deberes de los alcaldes, por ejemplo, la demorar en el pago a los proveedores, en circunstancias que cerca del 80% de los recursos que manejan los municipios provienen de fondos externos que muchas veces el Gobierno central demora en traspasar a los municipios.

Agregó que incluso el Fondo Común Municipal, tiene un flujo hacia los municipios cuyas remesas no son mensuales, de donde se da la situación que el municipio en reiteradas ocasiones no cuenta con los recursos en caja para cumplir las responsabilidades, lo que requiere de un reordenamiento de los flujos de caja que se les otorga a los municipios desde la SUBDERE y también desde el Ministerio de Hacienda.

Agregó que era un problema el tema de la exención de las contribuciones, porque ello ha generado que muchos municipios no vean compensados esos recursos que se rebajaron de las contribuciones por parte del Estado central. Indicó que, en todo caso, existe un acuerdo respecto a que los adultos mayores o personas en situación de pobreza que no pueden hacerlo no paguen dichas contribuciones pero, subrayó, es el Estado quien debería haber provisto los recursos necesarios para que los municipios no se desfinanciaran producto de estas decisiones.

Lo anterior, según explicó, son situaciones en las que no existe responsabilidad por parte del alcalde de turno porque se trata de un problema estructural de financiamiento. En tal sentido, hizo presente que en los países de la OCDE el 25% de los recursos el Fisco los traspasa a los municipios de sus países, pero que en el caso de Chile ello alcanza al 10%, y en su gran mayoría a través de programas que generan un problema en los respectivos trabajadores, porque tienen modalidad de contrato a honorarios.

Para mayor claridad, señaló que si el Ministerio de Salud establece programas anuales para que los municipios ejecuten y en el mes de diciembre todavía no se renuevan esos programas para el año

siguiente, puede que esos funcionarios queden tres o cuatro meses sin sueldo, lo que significa en la práctica que esos funcionarios tendrán un reparo contra el alcalde de turno por algo que no es de su responsabilidad.

Manifestó una vez más su acuerdo con que se trabaje por disminuir los ámbitos de irregularidades, que es uno de los aspectos más demandados por la ciudadanía, pero insistió en que ello debe hacerse al amparo del debido proceso y sin incumplir preceptos constitucionales.

Señaló estar de acuerdo con que pueda ser el Consejo de Defensa del Estado quien sostenga una acción ante el tribunal respectivo, siempre que se respete la facultad fiscalizadora de los Concejos Municipales. En tal sentido, indicó que tal vez lo que se debe legislar es la forma en que los Concejos Municipales van a operativizar dicha facultad pues de lo contrario, si la facultad la va a ejercer la Contraloría y después el Tribunal Electoral a requerimiento del Consejo de Defensa del Estado, se le estaría quitando la esencial atribución de control al Concejo referido.

Por último, reiteró que no es justo que se sancione a los alcaldes por problemas que puedan existir en pagos que no tienen que ver con recursos propios sino con recursos que llegan desde programas externos que muchas veces los ministerios no respetan, ya que de ser así el funcionario en el ministerio central, de aprobarse esta normativa, no va a recibir sanción alguna a diferencia del alcalde que podría ser objeto de destitución.

El Honorable Senador señor Bianchi señaló que con este proyecto se entra en la discusión del tema municipal y los problemas que enfrentan las administraciones y corporaciones, lo que en su opinión lleva inevitablemente a pensar en realizar una reforma a las municipalidades, que es el tema de fondo, porque existe una necesidad urgente por producir cambios profundos en la forma en que se deben administrar los municipios en el país.

Indicó que no debe perderse de vista el cambio que van a significar los Gobernadores Regionales electos, que tendrán un empoderamiento, traspaso de competencias, tomarán decisiones regionales, entre otros temas, lo que debe conciliarse con el rol que tienen los distintos municipios.

Además, expresó que todo lo que dice relación con la función de administración municipal debiese ser materia de ley y no de un protocolo, considerando todos los problemas que deben resolver, de modo que más que buscar responsabilidades individuales se debe trabajar en una reforma profunda a la administración municipal.

El Honorable Senador señor Letelier indicó que una mala práctica es tratar de judicializar la política, porque personas tratan de acusar a los alcaldes de abandono de deberes, en circunstancias que ello dice

relación más bien con una dimensión de la política o de la competencia mal entendida. En este contexto, preguntó al representante de la asociación si han conversado respecto de la falta de responsabilidad de quien acusa a un alcalde sin fundamento.

Luego, hizo presente que cuando un alcalde tiene la mayoría en el Concejo, de producirse una situación indebida y al existir un vacío en la ley, si dicho concejo no da traslado a una investigación que ha hecho la Contraloría se llega a un punto muerto. En este sentido, opinó que en toda la investigación de la Contraloría y en el procedimiento posterior hay un debido proceso y que de lo que se trata es de darle curso una vez que concluye, de modo que no dependa exclusivamente del concejo municipal, por lo que quiso saber si en opinión de la asociación el plazo considerado para la decisión del concejo era prudente.

Respecto del notable abandono de deberes, manifestó entender que la idea era sólo considerar las situaciones de pago que dependen exclusivamente del municipio y no que del traspaso de recursos de terceros y que ello quede de esa forma explicitado, por lo que preguntó si existía alguna propuesta a ese respecto, y si había algún reparo en que sea el Consejo de Defensa del estado quien sostenga la acción una ven cumplido el plazo que se establezca.

El Presidente Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), indicó que los alcaldes y concejales que agrupa la asociación al abordar esta normativa compartieron que existe un problema estructural, que tal vez sería bueno resolver a la luz de una efectiva descentralización.

Señaló que la participación del Consejo de Defensa del Estado era una mejor alternativa toda vez que, insistió, el procedimiento que lleva adelante la Contraloría en estos casos no cumple con los requisitos del debido proceso porque se pierde objetividad, y por sobre todo se pierde la justicia.

El Honorable Senador señor Letelier dijo entender la molestia que existe de parte de la asociación con la Contraloría frente a la falta de un procedimiento único, o que se haya alterado un procedimiento para el tema contable, que fue públicamente conocido.

La Presidenta del Consejo de Defensa del Estado reiteró que, aunque no sea el centro de un especial interés el intervenir en estas materias, si el legislador estima necesario que frente al silencio del Concejo Municipal alguien actúe ante el Tribunal Electoral el Consejo está disponible, y que no existe inconveniente para que actúe en tal caso.

Sin perjuicio de lo anterior, destacó que cuando se habla de aplicación de sanciones por parte de la Contraloría eso solamente

puede ocurrir en el marco de un sumario y no en el marco de una auditoría, y que es en estas últimas donde se cometió el error a que se aludió anteriormente y donde la Contraloría formula observaciones, a diferencia del sumario que es un procedimiento absolutamente reglado en que se formulan cargos y la persona imputada tiene derecho a defensa.

Por último, destacó que de acuerdo al texto de la iniciativa en estudio la eventual sanción que puede aplicar la Contraloría General es recurrible ante al Corte de Apelaciones, de manera que la única discusión que podría darse respecto al debido proceso estaría dada porque la reclamación ante dicha Corte no tiene una segunda instancia, sin perjuicio que ello ocurre en muchas otras situaciones, de modo que tampoco lo consideró un tema que deba ser gravitante para el proyecto de ley.

El Presidente Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) hizo presente que, aunque parezca inverosímil, existen casos en que en algunos municipios no se ha podido ejercer el derecho a la prueba, por lo que señaló que no deben darse por hechos situaciones que debiesen funcionar de determinada manera. En la misma línea, estimó que debe haber órganos de apelación o terceros órganos que permitan abordar de manera imparcial algunos elementos de fiscalización.

Añadió que tal vez para no generar el problema que se ha planteado entre la Contraloría y el Concejo Municipal se debería bajar el quórum, para que dicho concejo pueda someter al tribunal las situaciones que considera, o bien que se disponga que en caso que se establezcan elementos plausibles pueda participar el Consejo de Defensa del Estado.

Insistió en que los municipios deben manejarse con total transparencia y probidad, teniendo siempre presente que se trata de instituciones desfinanciadas cuyos marcos normativos muchas veces cruzan atribuciones o las entregan pero sin los recursos necesarios, lo que puede generar irregularidad.

El Honorable Senador señor Letelier señaló que el modelo municipal probablemente está cumpliendo su ciclo, pero precisó que esta normativa operaría en el caso que la Contraloría concluya que existe una situación grave y sólo operaría el Consejo de Defensa del Estado frente al silencio del Concejo Municipal, pues la idea no es quitarle dicha atribución al concejo sino contar con un mecanismo adecuado.

\- - -

En sesión de fecha 7 de mayo de 2019, **el Honorable Senador señor Letelier** indicó que después de todas las exposiciones que ha recibido la Comisión, es claro que existe un vacío en la ley respecto de lo que ocurre cuando la Contraloría informa a un Concejo Municipal y el mismo no adopta decisión alguna, y que el procedimiento a

seguir es propio de la discusión en particular de la iniciativa, anunciando que sometería a votación la idea de legislar.

- Sometido a votación en general, el proyecto de ley fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, honorable Senadores señora Ebensperger y señores Bianchi, Galilea y Letelier.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°.- Introdúzcanse las siguiente enmiendas al Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:

1. Modifíquese el artículo 51, de la siguiente forma:

a) Reemplázase el inciso tercero por el siguiente:

"Si como consecuencia de dicho procedimiento disciplinario, se acredita la responsabilidad administrativa del alcalde, se aplicará directamente alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) y c) del artículo 120 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales."

b) Agréguese los siguientes incisos cuarto y quinto, nuevos:

"No obstante lo anterior, si de la investigación resultare que la responsabilidad administrativa del alcalde ha sido consecuencia de contravenir gravemente la probidad administrativa o existan hechos que hagan presumir la existencia de notable abandono de sus deberes, la Contraloría General de la República remitirá copia del expediente sumarial y la propuesta de remoción al concejo municipal, el que deberá pronunciarse dentro del plazo fatal de 30 días, para efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 60.

Si transcurrido el plazo señalado el concejo municipal no se pronuncia sobre la propuesta de sanción efectuada por la Contraloría General de la República, el secretario municipal deberá certificar esa circunstancia y remitir dichos antecedentes al Tribunal Electoral Regional respectivo, para su pronunciamiento. Para el conocimiento, vista y fallo de estas cuestiones se aplicará lo dispuesto en los artículos 21 y siguientes de la ley N° 18.593."

2. Agréguese el siguiente artículo 51 bis nuevo, pasando el actual a ser artículo 51 ter:

"Artículo 51 bis.- Las medidas disciplinarias que imponga la Contraloría General de la República serán reclamables ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro de quinto día de notificada la resolución. La Corte de Apelaciones pedirá informe a la Contraloría General de la República, el que deberá ser evacuado dentro de los diez días hábiles siguientes al requerimiento. Para el conocimiento, vista y fallo de estas cuestiones, se aplicarán las normas sobre las apelaciones de los incidentes en materia civil, con preferencia para su vista y fallo. Respecto de la resolución que falle este asunto, no procederán recursos ulteriores. La interposición de la reclamación suspenderá la aplicación de la sanción impuesta por la resolución recurrida."

3. Elimínese los incisos noveno y décimo del artículo 60.

4. Agréguese el siguiente artículo 60 bis, nuevo:

"Artículo 60 bis: Se considerará que el alcalde o concejal incurre en notable abandono de deberes:

a) Cuando transgrediere, inexcusablemente y de manera manifiesta o reiterada, las obligaciones que le imponen la Constitución y las demás normas que regulan el funcionamiento municipal.

b) Cuando una acción u omisión, que le sea imputable, cause grave detrimento al patrimonio de la municipalidad y afecte gravemente la actividad municipal destinada a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local.

e) En los demás casos contemplados en esta ley o en otros cuerpos legales.

Se considerará, asimismo, que el alcalde, incurre en notable abandono de deberes:

a) Cuando en la elaboración y modificación del presupuesto se considere una proyección de ingresos y gastos para la municipalidad, con negligencia inexcusable, que genere un grave desequilibrio financiero.

b) Cuando en forma reiterada, no pague íntegra y oportunamente las cotizaciones previsionales correspondientes a sus funcionarios o a trabajadores de los servicios traspasados en virtud de lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, y de aquellos servicios incorporados a la gestión municipal.

Se entenderá especialmente esta circunstancia cuando exista mora en el pago de gastos corrientes, de proveedores, de servicios básicos o de prestadores de servicios, sobreestimación de ingresos por percibir, retardo inexcusable en la formulación del presupuesto inicial, en la determinación del saldo inicial de caja real o neto y de la deuda flotante, y en la tramitación de las modificaciones presupuestarias.

Con todo, cuando un alcalde tuviere que hacerse cargo de un desequilibrio financiero o pagare deudas previsionales, en ambos casos originado en un período alcaldicio anterior en el que no haya ejercido funciones como titular de ese cargo, él, los concejales y/o los demás funcionarios que intervinieren en la regularización de las situaciones descritas estarán exentos de responsabilidad civil por las multas e intereses que dichas deudas hubieren ocasionado."

5.- Agréguese la siguiente letra q) en el artículo 63:

q) Velar por el cabal y oportuno pago de las cotizaciones previsionales de los funcionarios y trabajadores a que hace referencia la letra d) del artículo 29°. Para ello deberá rendir cuenta trimestral al concejo municipal del estado en que se encuentra el cumplimiento de dicha obligación.

Artículo 2.- Reemplazase el inciso final del artículo 118 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, por el siguiente:

"Tratándose del alcalde su responsabilidad administrativa se hará efectiva en conformidad a los artículos 51, 51 bis, 60 y 60 bis de la ley N° 18.695.".".

- -

Acordado en sesiones celebradas los días 3 y 24 de octubre de 2018 y 20 de marzo, 23 de abril y 7 de mayo del presente, con asistencia de los Honorables Senadores señora Luz Ebensperger Orrego y señores Pedro Araya Guerrero, Carlos Bianchi Chelech, Rodrigo Galilea Vial y Juan Pablo Letelier Morel, Presidente (Rabindranath Quinteros Lara).

Sala de la Comisión, a 20 de mayo de 2019.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES CON EL OBJETO DE AGILIZAR LA APLICACIÓN DE SANCIONES A LOS ALCALDES EN CASO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

(BOLETÍN N º11.900-06).

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Fortalecer la labor de la Contraloría General de la República, permitiéndole aplicar directamente sanciones en caso de infracciones graves cometidas por los alcaldes.

Establecer un plazo para el pronunciamiento del Concejo, con el objeto de remitir los antecedentes al Tribunal Electoral Regional, en caso que la Contraloría considerase que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del alcalde.

Explicitar los deberes del alcalde tanto en materia de equilibrio financiero de los municipios, como en el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales con los funcionarios y proveedores de servicios.

II. ACUERDOS: aprobado en general **(4x0).**

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de dos artículos permanentes.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: - El artículo 1° permanente en sus numerales 1), 2), 4) y 5) tiene el carácter de norma de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 77, 98, 118 y 125 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

Se hace presente que la Comisión envió un oficio solicitando el parecer de la Excelentísima Corte Suprema, respecto del número 2 del artículo 1° del texto que se propone, en cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 77 de la Carta Fundamental, y el artículo 16 de la ley Nº 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, toda vez que dicha iniciativa incide en las atribuciones de los tribunales de justicia.

Posteriormente, el Máximo Tribunal emitió su opinión en torno al proyecto de ley en estudio, mediante Oficio N° 139, de fecha 31 de octubre de 2018.

V. **URGENCIA:** No tiene.

VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Senado. Moción de los Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Galilea, Huenchumilla, Montes y Quinteros.

VII **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.

VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 6 de julio de 2018.

IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general.

X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.- Constitución Política, artículos 98, 118 y 125. 2.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. 3.- Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. 4.- Decreto Supremo N° 2.421, que fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

Valparaíso, a 20 de mayo de 2019.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión