

DESAFÍOS DE ANTICORRUPCIÓN EN MUNICIPIOS EN CHILE

ANTI-CORRUPTION CHALLENGES IN MUNICIPALITIES IN CHILI

Valeria Lübbert Álvarez¹⁻²

Resumen

El trabajo expone un diagnóstico de los principales riesgos de corrupción en el ámbito local municipal y propuestas para abordarlos. Entre otros aspectos, analiza las atribuciones de fiscalización del concejo municipal, el sistema de sanciones, compras públicas, personal, transparencia y reglas para prevenir conflictos de intereses.

Palabras clave: corrupción municipal – integridad – anticorrupción municipal – corrupción local – transparencia – probidad

Abstract

The work presents a diagnosis of the main risks of corruption in the municipal sphere and proposals to address them. Among other aspects, it analyzes the oversight powers of the municipal council, the system of sanctions, public purchases, personnel, transparency and rules to prevent conflicts of interest.

Keywords: corruption – municipalities – integrity – anticorruption in municipalities – local corruption – transparency – probity

-
- 1 Abogada de la Universidad de Chile y docente de Derecho Público en la Universidad Diego Portales. Ha sido asistente del Tribunal Constitucional, coordinadora jurídica de la Secretaría General de la Presidencia, directora de Democracia y Anticorrupción de Espacio Público, y –desde marzo de 2022– secretaria ejecutiva de la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y la Transparencia del Estado.
 - 2 Por comentarios por favor contactar a vlubbert@gmail.com. La autora agradece los comentarios de Eduardo Engel a este artículo y los aportes bibliográficos de Gabriel Ortiz, del equipo de Democracia y Anticorrupción de Espacio Público, así como las conversaciones sobre estos temas con los directores Verónica Undurraga, Luis Cordero y Alejandro Barros y con los alcaldes Claudio Castro, Tomás Vodanovic, Gerardo Espíndola, Germán Codina, Cristóbal Lira, Patricio Fernández, Karina Delfino, Carla Amtmann y Lorena Olavarría.

1. Introducción

La corrupción a nivel subnacional impacta en la relación de las personas con el Estado, afectando la calidad de vida de las comunidades y debilitando la confianza en las instituciones. Escándalos de corrupción recientes sugieren que la corrupción ha penetrado en el mundo municipal de manera contundente.

Se trata de un problema de larga data.³ Ha habido diagnósticos y propuestas para enfrentar estos casos y existe plena conciencia en la necesidad de avanzar en este ámbito. Al menos desde el año 2015, cuando el Consejo Asesor presidencial contra los conflictos de interés, de tráfico de influencia y la corrupción presentó sus propuestas, el tema ha formado parte de la agenda de políticas públicas⁴ con leyes previas a dicho informe que se propusieron abordar algunos problemas de probidad en municipios.⁵

Pese a ello, el problema de la corrupción y las debilidades institucionales en los municipios continúan arrastrándose por lo que urge contar con una visión actualizada y completa de los problemas que están en juego, para avanzar hacia soluciones adecuadas.

En alguna medida el problema no ha sido abordado de forma adecuada por la enorme complejidad que implica. Su abordaje requiere un enfoque multisectorial que considere la gran diversidad de las comunas de nuestro país. Algunas dimensiones relevantes de esa diversidad son las condiciones de desarrollo económico de cada comuna, las capacidades profesionales, la cantidad de población y sus distintas realidades geográficas.

3 La centralidad de este problema puede ser más reciente debido al impacto mediático de algunos casos en la prensa, pues al menos en estudios de mediados de los 90, este problema solo figuraba en sexto lugar de preocupación de las personas respecto del funcionamiento de su comuna (Irrazábal, 1997). Sin embargo, tal vez ese dato se explique por efecto conocido como la "paradoja de la distancia" (ver Palifka y Rose-Ackerman, 2016).

4 En el Informe se señaló "La información recopilada por diversas instituciones y organismos, como la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, permiten detectar factores que pueden generar riesgo de corrupción. Entre ellos se cuenta el gran margen de discrecionalidad de una autoridad política como el alcalde; la gran cantidad de recursos públicos asociados a sus múltiples y diversas funciones; la falta de estándares adecuados de cumplimiento efectivo sobre ejecución presupuestaria y administración financiera; la falta de personal profesional idóneo, así como la débil estabilidad laboral en muchos cargos, y la existencia de honorarios asociados a programas con designación —en número y calificación de gran discrecionalidad— del alcalde; la ausencia de un patrón compartido de comportamiento de probidad; el insuficiente estándar y cumplimiento de las reglas sobre transparencia; y la falta de controles adecuados en las áreas sensibles, así como de las sanciones correspondientes a los funcionarios y autoridades locales por faltas e ilícitos en probidad y cumplimiento de normas." (Consejo Asesor, 2015).

5 El mensaje de la 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), ingresada a tramitación en 2012, señalaba "se constata la necesidad de incluir en dicho proceso a las municipalidades, que son la puerta de entrada para que las personas, especialmente las más vulnerables, accedan a servicios básicos como salud, intermediación laboral, educación, subsidios, etc" (Boletín N°8210-06, disponible en http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8210-06).

De las propuestas formuladas el año 2015, por el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de interés, el tráfico de influencia y la corrupción, a la fecha menos de un tercio de ellas se han concretado en medidas. Conforme al Observatorio Anticorrupción desarrollado por Espacio Público y Ciudadanía Inteligente, las propuestas sobre municipios tienen 34 % de avance una baja evaluación con nota 2.4.⁶ Por ello se hace imperativo contar con una revisión y evaluación actualizada del contexto actual de los municipios, de los aspectos institucionales y de facto que generan casos de corrupción.

En este trabajo analizaremos, en términos generales, el impacto de la corrupción a nivel municipal y sus particularidades. Enseguida abordaremos en específico algunos temas que requieren atención, con propuestas concretas para avanzar en prevención y sanción de corrupción en este ámbito. Entre ellos, se analizan las reglas sobre duración de los mandatos de las autoridades; los roles y atribuciones de fiscalización del concejo municipal; el sistema de fiscalización externa y el sistema de sanciones aplicable; los mecanismos de rendición de cuentas y contabilidad utilizados; los sistemas de inhabilidades e incompatibilidades por parentesco; empleo público en el municipio; entre otros temas.

2. Impacto de la corrupción municipal

Por corrupción en la esfera pública se entiende en términos amplios «el abuso de poder para el beneficio propio» (Transparencia Internacional, 2009). Las formas que puede adoptar la corrupción son diversas y cambiantes. Las conductas se suelen tratar como delitos, ilegalidades, o simples faltas administrativas, y se pueden dar en todos los ámbitos de la esfera pública, tanto a nivel central como, en los gobiernos locales y municipios. Así, un tipo específico de corrupción es la que se verifica a nivel local.

¿Cuánta corrupción hay a nivel local? Los indicadores de percepción de corrupción que miden respecto de instituciones a nivel nacional no son idóneos para expresar el fenómeno de percepción de corrupción a nivel municipal o regional. Por un lado, en las mediciones de percepción de la corrupción, se expresa a veces la «paradoja de la distancia», reflejándose una valoración más negativa de las instituciones que resultan más lejanas a las personas versus aquellas que son cercanas (Palifka & Rose-Ackerman, 2016). Por otra parte, los indicadores de percepción de corrupción se enfocan en las instituciones nacionales o grandes problemas de política pública, sin medir la corrupción local. Las mediciones sobre la capacidad de combatir la corrupción tampoco se enfocan en los municipios o gobiernos locales, lo que genera una brecha entre

6 Jaraquemada, 2018.

la percepción generalizada de aumento de la corrupción y los indicadores de rango internacional más bien positivos (Engel Goetz, 2021). Por otro lado, en materia municipal, pese a que los indicadores de cumplimiento en transparencia son positivos la percepción ciudadana continúa siendo baja (Consejo para la Transparencia, 2021a).

Lamentablemente no tenemos en Chile un indicador que nos permita medir la corrupción –o percepción de ella– a nivel local, pero sabemos al menos que los casos que llegan al Ministerio Público han ido en aumento sostenido en el último decenio y actualmente 52 % de las municipalidades del país tienen abiertos procesos de investigación penal en su contra por delitos de corrupción (Consejo de Defensa del Estado, 2022).⁷

Si bien podría pensarse que la corrupción local tiene un impacto menor en términos de cantidades de dinero involucrado, los costos no son menores. Pese a que existen algunas estimaciones serias (Fondo Monetario Internacional, 2016), saber realmente cuánto dinero público se pierde año a año por corrupción es muy difícil, pues justamente la corrupción, cuando se comete con cuidado, no deja rastros. Aun más difícil es hacer tales estimaciones respecto de la corrupción a nivel local, respecto de la corrupción denominada menor –*petty corruption*–, consistente en los pequeños y hasta cotidianos sobornos o pagos ilegales menores para obtener prestaciones (Transparencia Internacional, 2009). Con todo, tan solo en los últimos años hemos visto casos de corrupción que involucran enormes sumas de dinero. Conforme a las auditorías de la Contraloría General de la República realizadas a municipalidades en 2019, los montos objetados superan los \$ 40.000.000.000 (Contraloría General de la República, 2020b). Por otra parte, en los casos de corrupción más connotados de los últimos años la suma involucrada en ellos supera los \$ 64.000.000.000.⁸

Pero más allá de los montos involucrados, sabemos que la corrupción genera costos directos en las vidas de las personas, sea porque parte del presupuesto público que debe ser destinado a la mejora de la calidad de vida de las personas es desviado para favorecer intereses particulares generando mala calidad de servicios y satisfacción de necesidades públicas, porque genera daños directos en la población al dañar el patrimonio público o el medio ambiente, o bien porque afecta el crecimiento económico (Fondo Monetario Internacional, 2016).

La corrupción a nivel local es todavía más sensible para la ciudadanía, pues son las autoridades e institucionales locales las más cercanas a las personas. Los gobiernos locales tienen un rol importante en el desarrollo comunal y

7 Exposición del Presidente del Consejo de Defensa del Estado en seminario organizado por la misma institución en Enero de 2022. https://www.youtube.com/watch?v=IYPj2SP34gw&ab_channel=ConsejodeDefensadelEstadodeChile

8 La cifra se obtiene sumando los montos de los casos consignados en este archivo adjunto: https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/1XUAJpihLpXofWPdQxHnnCEXAEjuSuZtb/edit?usp=drive_web&oid=116294476121741722943&rtpof=true.

atribuciones de relevancia significativa en la vida cotidiana y las personas además ven en ellos a los más idóneos para solucionar los problemas locales (Irrarrázaval Llona, 1996).

Servicios públicos de enorme impacto en la población dependen de las municipalidades, además son numerosos los trámites que las personas requieren realizar de forma necesaria en sus municipios, tales como pago de patentes de vehículos, pago de patentes y permisos para realizar actividades comerciales u obtener permisos para edificar, por nombrar algunos.

Salud⁹ y educación son provistos por corporaciones municipales, o a través de los respectivos departamentos de salud municipal y escuelas municipales, en las comunas donde aún no ha operado el traspaso a los servicios locales de educación pública, conforme a la nueva Ley de Educación Pública. En estudios comparados se ha demostrado que la corrupción local tiene impactos directos en la salud de la comunidad, generando mayores tiempos de espera en las atenciones y peores tasas de inmunización de recién nacidos (Nguyễn *et al.*, 2015).

Por lo anterior, los casos de corrupción que se dan a nivel municipal tienen un impacto especial en las personas, tanto en su calidad de vida, como en su percepción general sobre el Estado. De ahí que no resulte sorprendente que las municipalidades lideren algunos *rankings* nacionales de percepción de la corrupción (Libertad y Desarrollo, 2019).

Además, en el contexto del proceso de descentralización que se está llevando a cabo en nuestro país, donde se suele replicar el modelo municipal a nivel regional, son necesarios especialmente análisis que atiendan a la realidad local.

3. Diseño institucional con flancos

Los municipios son órganos descentralizados del Estado, por lo que no forman parte del Gobierno y cuya esfera de competencia es la comuna. Son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el proceso económico, social y cultural de la comuna (Constitución, artículo 118).

9 En Chile las prestaciones de salud del público son coordinadas por el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNS) compuesto de 29 servicios descentralizados y por el sistema de Atención Primaria de Salud (APS) que mayoritariamente es de administración municipal. En 2018, las direcciones y corporaciones municipales de salud, concentraron el 88% del gasto total programado para la APS en general (Goldstein, 2019).

Las autoridades del municipio son el alcalde y los concejales, ambos electos por elección popular directa. El Alcalde es la máxima autoridad municipal y a quien le corresponde la dirección y administración superior del municipio, así como la supervigilancia de su funcionamiento. El concejo comunal, es un órgano colegiado compuesto por 6, 8 o 10 concejales según la cantidad de población de cada comuna, y es el encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

Si bien las municipalidades son autónomas, se consideran órganos de la Administración del Estado, por lo que se les aplican normas sobre procedimiento administrativo y otras reglas relevantes como ley de *lobby*, ley de probidad y se someten al control de la Contraloría General de la República, con algunas limitaciones que expondremos a continuación.

3.1. Duración de los mandatos

Uno de los flancos institucionales que recientemente fue subsanado es la posibilidad de reelección ilimitada de alcaldes y concejales. Tanto alcaldes como concejales son electos por elección popular y duran 4 años en sus cargos. Hasta el año 2020 alcaldes y concejales podían ser reelegidos de forma ilimitada, lo que terminó con la ley de reforma constitucional N° 21.238, que estableció un límite a la reelección sucesiva hasta por dos períodos, por lo que una autoridad hoy solo puede estar en el cargo por un máximo de 12 años.

Este límite significó que, en 2021, en las elecciones municipales, muchos alcaldes que llevaban ya tres períodos debieron dar un paso al costado y llegaron al municipio nuevas autoridades que sacaron a la luz hechos de corrupción que venían arrastrándose por largo tiempo o bien funcionarios que hasta antes no se habían atrevido a denunciar, lo hicieran. Se constató esta situación por ejemplo en la municipalidad de Vitacura, donde se denunció que el alcalde habría recibido por 25 años dineros ilícitos todos los meses.¹⁰

El límite a la reelección de alcaldes y concejales debería ser recogido en la nueva constitución. En el caso de quienes cumplen funciones ejecutivas y manejan presupuestos este límite, es justificado y necesario para prevenir la corrupción, tal como se ha podido constatar.

3.2. Fiscalización por el concejo municipal

3.2.1. Necesidad de independencia

Entre las tareas que debe cumplir el concejo municipal se encuentra fiscalizar al alcalde. Un primer riesgo que se puede observar es que las tareas de fiscalización

10 <https://www.t13.cl/noticia/politica/corruccion-municipalidad-vitacura-raul-torrealba-31-08-2021>

se utilicen de forma distorsionada: políticamente. Un segundo riesgo dice relación con la posible captura del concejo por parte del alcalde, quien al manejar el presupuesto de la comuna puede ofrecer programas específicos a concejales, y por la vía de asignarles tales fondos y su mantención, se vulnera la independencia de los concejales.

Por lo mismo, es importante que se prevean mecanismos que aseguren la independencia económica de los concejales respecto del alcalde. Hoy se prohíbe que reciban fondos del alcalde, pero nada impide que ellos puedan contratar personal asumiendo tareas encomendadas por el jefe de la municipalidad, lo que puede abrir un espacio de control de este sobre aquellos.

3.2.2. No cumplen dedicación exclusiva

Además, concejales no cumplen tareas con dedicación exclusiva, lo que hace más difícil su rol fiscalizador. Si bien resulta difícil hacer extensivo a todos los concejales un régimen de jornada completa con dedicación exclusiva podría pensarse la posibilidad de un sistema mixto, donde algunos concejales designados por el concejo sí lo hagan, de forma de cumplir de forma más completa sus tareas.

3.2.3. Contar con información

Por último, para poder cumplir su rol fiscalizador, los concejales deben contar con la máxima información. Hoy el alcalde debe rendir cuentas al concejo municipal a más tardar en el mes de abril de cada año (ley N° 18.695, artículo 67). En dicha sesión debe entregar información de relevancia. Esta rendición de cuentas anual parece ser insuficiente si consideramos el enorme volumen de información que se acumula de forma anual y el desfase que puede existir en cuanto a la oportunidad de la información para prevenir eventuales actos de corrupción. Obligaciones como el pago de cotizaciones previsionales deben rendirse de forma trimestral al concejo (ley N° 18.695, artículo 60), mientras que las referidas al uso de recursos públicos, contrataciones y demás materias, no. Actualmente, corresponde a las jefaturas de ciertas unidades reportar trimestralmente al concejo información como las contrataciones de personas y sus funciones, pero sería importante establecer un vínculo explícito de tales deberes con los del alcalde.

En síntesis, se requiere fortalecer las atribuciones de fiscalización de los concejos municipales, generando reglas que impidan la captura o pérdida de independencia de ellos por parte del alcalde; haciendo más frecuente la rendición de cuenta por parte de los alcaldes; y evaluando mecanismos de dedicación exclusiva para los concejales.

3.2.4. Aprobación por parte del concejo municipal

Conforme a la Constitución, es preciso que el concejo municipal dé su consentimiento sobre el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y los proyectos de inversión respectivos, y las demás materias que determine la ley orgánica de municipalidades (Constitución, artículo 119). Esta última agrega una serie de actos de enorme relevancia que requieren la aprobación del concejo municipal, como el plan regulador, las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos, y la política sobre recursos humanos del municipio, entre otras (ley N° 18.695, artículo 65). También el concejo municipal tiene facultades de control previo respecto de contratos o convenios que superen las 500 UTM, en que se necesita la venia de la mayoría del concejo, o bien contratos o convenios que excedan el período alcaldicio, el concejo decide la aceptación o rechazo de la propuesta de contratación realizada por el alcalde por acuerdo de 2/3 de los miembros en ejercicio (ley N° 18.695, artículo 65, letras j y f).

La decisión del concejo municipal debe ser fundada, así lo dice de forma expresa la ley N° 18.695, y es un atributo esencial cuando se rechaza una adjudicación (Biličić Cerda, 2013). Hasta 2012, la Contraloría había entendido que no le correspondía obligar a los concejales a explicitar las razones en estos actos; sin embargo, a partir del dictamen N° 48.512, de 2012, la interpretación cambió y se comenzó a exigir argumentación para declarar desierta una licitación o declinar la propuesta de un alcalde. Sin embargo, lo que se dé como fundamentación es algo muy difícil de someter a control, pero al menos con ello se asegura el escrutinio público de la decisión.

Esta aprobación por parte del concejo no ha servido de filtro para prevenir casos de corrupción y ha sido utilizada más bien para obstaculizar compras públicas. En el denominado "caso basura" y en el "caso luminarias", se constataron licitaciones con sobrepuestos millonarios, en las que mediaron sobornos a concejales.

A raíz de ello, el rol del concejo debería limitarse por la vía de establecer criterios reglados que puedan ser revisados por un órgano imparcial.

3.3. Fiscalización externa, sistema de sanciones y autonomía

Como señalamos, los municipios no son parte del gobierno central, pues son instituciones descentralizadas. Esto quiere decir que son independientes del gobierno central y tienen autonomía y poder decisorio en diversas materias. Sin embargo, los municipios se encuentran sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, la que puede instruir sumarios u ordenar la instrucción de sumarios en las municipalidades, controlando, entre otras cosas, las normas sobre probidad en la función pública.

Pero el sistema de sanciones a nivel municipal es deficitario. Por un lado, las sanciones que pueden aplicarse a concejales y alcaldes son limitadas, por tratarse de autoridades electas. La única sanción posible por falta grave a la probidad administrativa es la destitución, lo que hace muy difícil que se configure tal causal al considerarse desproporcionada, la que debe ser impuesta por el respectivo tribunal electoral regional.

Otra limitación consiste en la imposibilidad que tiene la Contraloría de imponer sanciones directas a funcionarios y autoridades municipales. Las causales de cese en el cargo de concejales deben ser declaradas por el tribunal electoral regional respectivo, a requerimiento del alcalde o de cualquier concejal (ley N° 18.695, artículo 77). En el caso de alcaldes, tratándose de infracciones graves a la probidad administrativa o notable abandono de deberes, se requiere del acuerdo de al menos un tercio de los concejales en ejercicio (ley N° 18.695, artículo 60). Contra la sentencia del tribunal electoral regional además procede reposición y apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

Así, para que se imponga una sanción a un alcalde o un concejal se requiere pasar por dos filtros luego de que la Contraloría analiza los hechos y determina la existencia de faltas graves a la probidad: se requiere que el concejo municipal acuerde remitir los antecedentes al tribunal electoral regional, y luego la decisión condenatoria del tribunal electoral regional y eventual apelación ante el tribunal calificador de elecciones.

Si bien este sistema fue diseñado para resguardar la autonomía de los municipios, en la práctica, opera como un mecanismo que favorece la impunidad. Entre 2016 y 2020, la Contraloría instruyó 2.015 procedimientos sumarios, de los cuales tan solo 1.205 estaban finalizados a septiembre de 2021, y de los 135 casos en que acreditó responsabilidad administrativa de alcaldes en sumarios, solo en 22 de ellos el respectivo concejo municipal decidió remitir los antecedentes al tribunal electoral regional (Contraloría General de la República, 2021a).¹¹

Por otro lado, respecto de funcionarios de las municipalidades, se aplica el sistema que establece que las faltas graves a la probidad administrativa llevan de forma indirecta aparejada como sanción accesoria un inhabilitación, pues para ingresar a la Administración se requiere «no haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente, o por medida disciplinaria, salvo que hayan transcurrido más de cinco años desde la fecha de expiración de funciones» (ley N° 18.883, artículo 10; ley N° 18.834, artículo 12). Con ello, en atención a que la destitución podría implicar en muchos casos privar de fuentes de empleo a ciertos trabajadores, se puede desincentivar imponer medidas de destitución por razones de proporcionalidad.¹²

11 Presentación del Contralor General de la República, a comisión de hacienda de 2021.

12 Este aspecto fue destacado por Catalina Venegas, Asesora Legislativa de la Contraloría General de la República, en conversación sostenida el noviembre de 2021.

Por lo mismo, para evitar que infracciones queden en impunidad o se impongan sanciones menores a las adecuadas, el sistema de sanciones requiere ser rediseñado. El consejo asesor presidencial en 2015 propuso facultar a la Contraloría a entregar al tribunal electoral regional los antecedentes de incumplimiento de normas legales que se detecten en auditorías y fiscalizaciones al alcalde o concejo municipal.

Además, existen importantes limitaciones para que el control externo se desarrolle de manera efectiva. En el caso de los municipios, opera el trámite de registro ante la Contraloría (ley N° 18.695, artículo 53), lo que significa solamente una comunicación de los actos jurídicos que afecten al personal municipal y no procede la toma de razón. Esta última es el control de legalidad preventivo que realiza aquella, antes de que se dicten ciertos actos, por ejemplo, llamados a licitación por sobre ciertos montos u otros de gran envergadura presupuestaria. Si bien esto no impide que a posteriori la entidad pueda revisar la juridicidad de la actuación administrativa (Oñate Vera, 2013), sería positivo hacer obligatorio el control preventivo por toma de razón tratándose al menos de actos jurídicos que impliquen significativas sumas de dinero, como grandes licitaciones (Contraloría General de la República, 2021a). Mediante la toma de razón la institución no solo asegura que se acaten los marcos legales, sino que también cumple una función muy relevante en la formación del personal municipal, en la estandarización de procedimientos y en la prevención de hechos de corrupción.¹³

3.4. Redición de cuentas y contabilidad

Por otra parte, al observar las auditorías municipales, se aprecia que un porcentaje de ellas presentan observaciones debido a inconsistencias en conciliaciones bancarias o irregularidades contables, por montos que tan solo en el reporte de auditorías del año 2020 ascendieron a \$383.264.414 y \$14.405.574.273, respectivamente (Contraloría General de la República, 2020).

Este tipo de irregularidades pueden presentarse debido a simples descuidos o bien como rastros de hechos de corrupción, por lo mismo es importante que se adopten medidas para prevenir estas situaciones, ya sea capacitando debidamente a los funcionarios encargados o estableciendo incentivos que no solo se enfoquen en las sanciones frente a incumplimientos.

13 Entre sus 25 propuestas para combatir la corrupción, la Contraloría General de la República planteó: "Elevar los estándares de control e integridad en los Gobiernos Regionales, Municipalidades y Corporaciones Municipales a través de: • El establecimiento de un principio de coordinación del buen uso de los recursos públicos que evite la duplicidad de funciones entre la gobernación regional y la delegación presidencial en la región. • El establecimiento de la toma de razón municipal de los actos que involucren un alto monto de recursos públicos y/o se relacionen con la entrega de servicios municipales en la comunidad. • La definición de una tasa de variabilidad límite de ejecución de gastos en publicidad y difusión en periodos electorales. • La creación de un sistema centralizado de compras que permita a las municipalidades aumentar la eficiencia de los procesos de adquisiciones de bienes de consumo y obtener mejores condiciones de contratación. • El aumento de los estándares de control de recursos públicos en las Corporaciones Municipales con especial énfasis en las áreas de transferencia de recursos, compras públicas y gestión de personas." (Contraloría General de la República, 2021).

Un aspecto que fue destacado por la Fiscal Ximena Chong del Ministerio Público, en enero de 2021, fue la complejidad contable que genera que las municipalidades tengan varias cuentas corrientes –más de 20 en algunos casos–, lo que dificulta las investigaciones.¹⁴ Sin duda esta práctica debería corregirse.

Ya en 2015 el Consejo Asesor Presidencial recomendó establecer la obligatoriedad de estándares exigentes en materias de gestión e información financiera, con sanción en caso de incumplimiento, y mejorar la regulación de mecanismos de transferencias para facilitar examen y fiscalización de los gastos, incluyendo a aquellos organismos creados por los municipios como Corporaciones y Asociaciones.¹⁵

3.5. Inhabilidades e incompatibilidades por parentesco

La ley impide que todo funcionario municipal intervenga en asuntos que tenga interés él, su cónyuge o un pariente ligado por consanguinidad hasta el tercer grado, por afinidad hasta el segundo grado, o ligadas a él por adopción, caso en el cual se acciona un deber de abstención (ley N° 18.883, artículo 82). Además, la ley prohíbe que se desempeñen en una misma municipalidad funcionarios ligados por matrimonio, por parentesco de consanguinidad hasta el tercer grado inclusive, de afinidad hasta el segundo grado, o por adopción, cuando entre ellos medie una relación jerárquica (ley N° 18.883, artículo 83). Respecto de alcaldes, el deber de abstención opera en un grado más amplio de parentesco: hasta el cuarto grado de consanguinidad (ley N° 18.695, artículo 70).

Desde 2016, además, la ley impide que puedan desempeñarse como concejales personas que tengan respecto del Alcalde de la misma municipalidad, la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad inclusive (ley N° 20.742, publicada en 2014, que entró en vigor en 2016).

Las normas sobre parentesco deberían ser actualizadas e incluir a convivientes civiles, como también hacerse extensiva la inhabilidad hasta el cuarto grado en coherencia con la ley de procedimiento administrativo.

3.6. Compras públicas en las municipalidades

La regulación de los procedimientos de contratación en cada municipio debe ajustarse a la ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios y sus reglamentos (ley N° 18.695, artículo 66). También las concesiones municipales deben sujetarse a las reglas generales. Sin

14 https://www.youtube.com/watch?v=_Tpb8dUPGSo&ab_channel=ConsejodeDefensadelEstadoChile

15 http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf

embargo, hay importantes aspectos en cuanto a compras públicas que muestran falencias. En el reporte de auditoría de la Contraloría respecto de 2019, los montos objetados por irregularidades en compras en municipios ascendieron a \$1.288.008.987 (Contraloría General de la República, 2020b).

El Consejo Asesor Presidencial en 2015 ya había recomendado elaborar un plan para obligar a nivel municipal el sistema de Chile Compra, que sea adecuado para los municipios y capacitando al personal.¹⁶

Uno de los aspectos específicos que requiere revisión es que la suscripción de convenios marco no es obligatoria para municipalidades (ley N° 19.886, artículo 30), ya que así se favorece la suscripción de tratos de directos con bajos estándares. Mediante los convenios marco se puede contratar utilizando un catálogo electrónico en el que figuran productos previamente licitados, lo que permite dar más rapidez a las adquisiciones y contratar con prestadores que ya pasaron un «filtro» de licitación. Extender los convenios marco a las municipalidades fue una de las recomendaciones en esta materia de la Fiscalía Nacional Económica (2020).

Además, falta contar con normas que aseguren la planificación de las compras, a fin de evitar tratos directos pues ellos son menos competitivos, y pueden generar espacios de corrupción. Un claro ejemplo de mal utilización de los tratos directos en municipios por falta de planificación son las compras de agua por camiones aljibe¹⁷, pese a que la situación de sequía en muchas zonas se viene dando desde hace varios años y se sabe que continuará, no existe una debida planificación que permita utilizar licitaciones o soluciones de largo plazo al problema del abastecimiento de agua.

Otro aspecto dice relación con la contratación de personas que tienen algún vínculo con quienes están a cargo de compras públicas o bien éstos tienen algún interés. Para prevenir estos casos es necesario que se exijan declaraciones de intereses a todos quienes intervienen en un proceso de compra y se prohíba la contratación de personas que tienen algún grado de parentesco cercano con autoridades o directivos de la municipalidad y con funcionarios del mismo municipio o personas ligadas a ellos por vínculo de parentesco hasta al menos 2do grado de consanguinidad –hermanos y nietos–.¹⁸ El proyecto en

16 El Consejo Asesor además propuso al respecto “Establecer la obligatoriedad de auditoría por parte de la CGR de las compras, adquisiciones y licitaciones que sobrepasen cierto umbral”, lo que puede ser una alternativa a la toma de razón obligatoria en ciertas materias.

17 Véase reportaje de Ciper sobre camiones aljibe <https://www.ciperchile.cl/2017/07/31/el-negocio-de-la-sequia-ii-las-redes-politicas-del-baron-del-aljibe-en-el-biobio/> y <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/02/17/fiscalia-pidio-9-anos-de-carcel-para-exadministrador-municipal-de-chillan-por-caso-aljibes.shtml>

18 Sobre este punto, Espacio Público formuló propuestas en la tramitación del proyecto de ley en trámite, bol. N° 14.137-05: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/09/Observaciones-Ley-de-Compras-2021.pdf>

actual trámite aborda de forma deficiente esta materia y significaría incluso un retroceso respecto de las reglas actualmente vigentes (boletín N° 14.137-05).

Además, debería exigirse que el acuerdo del concejo municipal se rija por el principio de estricta sujeción a las bases y no pueda rechazar la propuesta del alcalde por una causa que no tenga relación con las disposiciones establecidas en la ley, en el reglamento o en las respectivas bases de licitación.¹⁹

Por último, urge contar con un registro de beneficiarios finales de empresas, para prevenir de forma efectiva los conflictos de intereses en las compras y contratos de concesiones que celebren las municipalidades.

3.7. Empleo público en el municipio

Un ámbito de importancia a nivel municipal, al igual que en la administración del Estado en general, es la gestión de personas y el empleo público.

El ingreso a la función pública debería contar con mecanismos que aseguren que las personas que ingresen cumplan con las condiciones de formación que cada caso requiere. En 2015 el «Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción» (2015) propuso la creación de un sistema de acreditación profesional con examen nacional de conocimientos y habilidades para estar habilitado para participar en concursos públicos municipales.²⁰

También debe ponerse foco en la formación constante que deben recibir los funcionarios y en los sistemas de calificación y promoción.

Si bien ha habido recientes cambios en materia de personal y exigencias para cargos directivos en municipios –introducidos por la Ley de Plantas Municipales (Ley N° 20.922)–, debe hacerse una evaluación de su implementación. Por ejemplo, desde 2016 se exige que todas las municipalidades cuenten con un reglamento de concursos públicos para ingreso a la planta, y debería evaluarse si todas han cumplido con dicha obligación, si se han aplicado, cómo han funcionado los procedimientos de concurso y considerarse su extensión para cargos más allá de la planta. También con dicha ley se exige que ciertos cargos directivos cuenten con títulos profesionales y se exigen profesiones específicas para ciertos cargos, pero según las normas transitorias (art. 9 transitorio) tales exigencias no son aplicables al personal que a la fecha de publicación de la ley ya se encontraba en funciones. Por lo mismo, debería evaluarse cuántas municipalidades siguen sin renovar tales cargos y establecerse incentivos para

19 Al menos este aspecto es tratado en el proyecto de ley en trámite ya citado.

20 http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf

relocalizar a tales funcionarios de forma de hacer cumplir los nuevos requisitos a quienes ocupen dichos cargos.

En este ámbito, una gran deuda es la extensión de la selección por el Sistema de Alta Dirección Pública al mundo municipal. Tanto así, que en la ley N° 20.955, que perfeccionó el Sistema de Alta Dirección Pública y fortaleció la Dirección Nacional del Servicio Civil a fines de 2016, se incluyó una norma transitoria para que el Presidente de la República enviara al Congreso un proyecto de ley sobre mecanismos de selección y reclutamiento basados en el mérito en el ámbito municipal.

Además, debe regularse la contratación de personal a honorarios en períodos electorales, pues tales contrataciones podrían utilizarse de forma clientelar o bien para financiar campañas de forma subrepticia. Esta fue otra de las recomendaciones del «Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción» que aún sigue pendiente.²¹ Esto es especialmente relevante cuando efectivamente se han constatado aumentos en las contrataciones a honorarios en periodos electorales.²²

Por otra parte, la formación permanente y capacitación del personal municipal debe ser una prioridad en la gestión de personal. En este ámbito cabe mencionar que la Contraloría imparte cursos especializados a través del Centro de Estudios de la Administración del Estado –CEA–.²³ Una alternativa a considerar debe ser la obligatoriedad de cursar ciertos programas de capacitación impartidos por el CEA, para efectos de uniformar y mejorar las competencias del personal municipal.²⁴

Cabe considerar que conforme al reciente dictamen de la Contraloría²⁵, de enero de 2022, el personal contratado a honorarios que cuente con «confianza legítima» deberá ser traspasado a personal a contrata, lo que requerirá también

21 http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf

22 Conforme al Consejo para la Transparencia, “el aumento más significativo en el plazo de siete meses analizado se vio en el caso de las corporaciones municipales, con un 36% más de gasto en 2021 en relación a 2020 y de un 28% en la cantidad de funcionarios entre ambos períodos. Aunque en menor medida, aumentó el gasto promedio mensual por honorarios en las asociaciones (en un 13 % en 2021 con respecto a 2020), pero la cantidad promedio de personas contratadas bajó un 2 %, en el mismo período.

En las municipalidades, en tanto, el gasto promedio registró un alza de un 5 % y el promedio de funcionarios contratados bajo esta modalidad creció un 8% en 2021 al comparar los 7 meses de 2020 con igual período de 2021.”

<https://www.consejotransparencia.cl/cplt-caracterizo-honorarios-a-nivel-municipal-predominan-sobre-otros-contratos-y-el-gasto-supero-los-940-mil-millones-entre-enero-de-2020-y-julio-de-2021/>

23 <https://www.ceacgr.cl/CEA/>

24 La Contraloría, entre sus 25 propuestas para combatir la corrupción, planteó: “ El desarrollo de cursos técnicos, especializados y habilitantes que permitan a nuevos profesionales desempeñarse en la Administración del Estado tanto a nivel central, regional y municipal.”

25 <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E173171N22/html>

supervisión, y se aplicará a todo el personal que tenga contratos posteriores al 31 de diciembre de 2021 (dictamen E173171, 2022). Conforme a los registros de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), al año 2020 en el total de municipalidades un universo de 65.134 funcionarios se desempeñaban en calidad de honorarios, de los que 85 % lo hace en programas comunitarios, con menores exigencias de procedencia y no se computan para el límite de contrataciones a honorarios de cada municipio.²⁶ Según el Consejo para la Transparencia (2021b), a partir de lo informado por 366 entidades municipales en el portal de transparencia, se pagó por contratos a honorarios entre enero de 2020 y julio de 2021 una suma de \$941.554.933.660.²⁷

Por otra parte, de acuerdo a la ley, toda municipalidad debe contar con ciertas autoridades de inferior rango, pero con importantísimas atribuciones. Una de ellas es el Director de Obras Municipales (DOM), que es la autoridad encargada de emitir una serie de decisiones de orden urbanístico y de obras en la comuna, tales como aprobar subdivisiones y loteos, ventas por pisos, emitir la recepción definitiva de edificios y construcciones, dar permisos de edificación (ley N° 18.695, artículo 63). Es muy importante que respecto de este cargo se establezcan requisitos especiales de idoneidad y reglas especiales de prevención de conflicto de intereses, así como sanciones suficientemente disuasivas. Casos como el de los denominados “guetos verticales” demuestran que se trata de un área que requiere especial cuidado y supervisión. En tal caso, el director de obras municipales de la municipalidad de Estación Central, en 2016, confirió un permiso contrario a derecho, permitiendo edificaciones que atentan contra normas elementales de la urbanística, pero cuyas consecuencias que se mantienen hasta hoy.²⁸

Además, debe evitarse que cargos que dicen relación con el control interno se comprometan en el desarrollo de las tareas que deben ser controladas.

Por último, también en relación a las normas que se aplican al personal municipal deben tenerse en consideración elevar estándares que son aplicables en general a la administración y que requieren una mejora, como ocurre con las normas sobre prevención de conflictos de intereses pre y post empleo.²⁹

26 Palacios, Juan Pablo (2022). “Expertos advierten que instructivo de la Contraloría sobre honorarios se aplicaría a también a la Administración central”, en El Mercurio, Economía y Negocios, B5, disponible online: <https://www.elmercurio.com/inversiones/Registro/Login.aspx?urlBack=/Inversiones/Noticias/Analisis/2022/01/13/1006000/instructivo-de-contraloria-aplicaria-administracion.aspx>

27 <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-caracterizo-honorarios-a-nivel-municipal-predominan-sobre-otros-contratos-y-el-gasto-supero-los-940-mil-millones-entre-enero-de-2020-y-julio-de-2021/>

28 <https://www.latercera.com/nacional/noticia/corte-suprema-ratifica-ilegalidad-de-los-guetos-verticales-en-estacion-central/OYN5C7ONOBATTCKID376A2RJNE/>

29 España, Alfonso (2020). Transparencia y Probidad en Municipios y Gobiernos Regionales, Horizontal, Santiago, p. 21; proyectos de ley Fortalece la Integridad Pública (Boletín N° 11.883-06), y Previene los conflictos de intereses (Boletín N° 10.140-06).

3.8. Transparencia

La dimensión de cercanía con las personas y la dependencia de estas respecto de los municipios se puede apreciar en el alto número de solicitudes de acceso a información que reciben. Conforme al Barómetro de Transparencia de 2021, del Consejo para la Transparencia, los municipios son los órganos más consultados por acceso a información pública –59 %–, lo que contrasta con que demás, las municipalidades son el sexto organismo peor evaluado en 2021, con 31,5 %.

A nivel municipal el Consejo para la Transparencia ha desarrollado iniciativas para mejorar los niveles de cumplimiento. Entre ellas, nos parece que debe destacarse el «Modelo de gestión en transparencia municipal»³⁰, que por la vía de convenios ha logrado que más del 90 % de los municipios utilicen mejores sistemas de gestión de información pública para su transparencia. También cabe destacar que extender el modelo de gobierno abierto municipal fue uno de los compromisos del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2020), lo que marca un primer paso en llevar a nivel local los desafíos y la metodología del gobierno abierto.³¹ También la iniciativa Educa Transparencia ha sido de ayuda para la capacitación del personal municipal en estas materias. Además, se ha comenzado a implementar un nuevo modelo de fiscalización (Educatransparencia, 2021).³²

En lo que se refiere a personas que cumplen tareas en transparencia, un aspecto que se ha detectado como deficitario es que la no exclusividad del personal que realiza estas tareas y alta carga de trabajo adicional (Consejo para la Transparencia, 2018).³³

3.9. Problema de las corporaciones y asociaciones municipales

Una fuente de riesgo y casos de corrupción son las corporaciones y asociaciones municipales, entidades que se rigen por las reglas del derecho privado: Código Civil, Código del Trabajo, etcétera.

Las corporaciones municipales son de dos tipos. Por una parte, aquellas creadas conforme al decreto con fuerza de ley N° 1-3.063 de 1980, con la finalidad de administrar servicios traspasados de las áreas salud, educación y atención al menor. Por otra parte, las creadas conforme al artículo 129 de la ley N° 18.695, para la promoción y difusión del arte, cultura y el deporte, el fomento de obras

30 https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/modelo_de_gestion.pdf

31 <https://www.educatransparencia.cl/sites/default/files/docs/Presentaci%C3%B3n%20Gobierno%20Abierto%20en%20Municipios%20-%20ET.pdf>

32 <https://www.educatransparencia.cl/sites/default/files/docs/Presentaci%C3%B3n%20Modelo%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n%20CPLT%2011.11.21.pdf>

33 https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/modelo_de_gestion.pdf

de desarrollo comunal y productivo, y aquellas creadas conforme a leyes especiales que lo autoricen. Mientras corporaciones del primer tipo no pueden seguir creándose —pues así lo determinó el Tribunal Constitucional en 1988 (rol N° 50, 1988)—³⁴; las del segundo tipo existen desde que fueron autorizadas en 1992, con los años se ha ido incluso ampliando su objeto y en la práctica siguen proliferando.³⁵ Las asociaciones, por su parte son personas jurídicas de derecho privado, pero conformadas por dos o más municipalidades. También estas siguen creándose.

La razón de dicha proliferación es muy simple: se opta por menos controles. Este fenómeno de huida del derecho administrativo respondió a razones de orden práctico en su momento, pero requiere de una urgente revisión.

Las sumas de dinero involucradas son enormes y, en reiterados casos, se constatan irregularidades. Solo para tener un ejemplo: la Contraloría determinó que una corporación de la Municipalidad de La Serena hizo traspasos irregulares de fondos y formuló reparos por sobre \$ 200.000.000 (Contraloría General de la República, 2021b).³⁶

En materia de transparencia, las asociaciones municipales se rigen expresamente por la Ley de Transparencia (ley N° 18.695, artículo 149), mientras que las corporaciones han sido asimiladas a dicha ley por la reiterada jurisprudencia del Consejo para la Transparencia. Si bien a la fecha existe un proyecto de ley en trámite que lleva tal práctica a la ley, conocido como «Transparencia 2.0», en rigor no se tratará de una innovación, sino más bien de recoger a nivel legal un estándar que ya se viene exigiendo por la vía administrativa.

Las fiscalizaciones del Consejo para la Transparencia (2020) han dejado a la vista un margen de incumplimiento por parte de asociaciones municipales, donde 24 % ni siquiera cuenta con un sitio web para publicar información que le exige la ley.³⁷

En reciente dictamen la Contraloría destacó que las corporaciones cumplen funciones públicas, además reciben financiamiento de origen fiscal, aportes y subvenciones municipales, pero aún cuando reciban fondos privados como recursos propios, estos pueden someterse a control de la Contraloría pues:

34 El Tribunal Constitucional (STC Rol 50-1988) determinó que era inconstitucional facultar a las Municipalidades a seguir traspasando atribuciones a entidades de derecho privado, pero las que ya existían a la fecha continuaron existiendo.

35 Este último tipo de corporaciones surgieron en el derecho a partir del año 1992, con la ley N° 19.130.

36 <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/auditoria/79944ae2800b3594d15094dc9831e776/html>

37 https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta/2021/08/5.1.INFORME.Fiscalizacion-Cumplimiento-Asociaciones-y-Corporaciones-2020TADAI.24.06.21.pdf

“si bien los fondos fiscales o municipales que perciben las corporaciones municipales constituyen ingresos propios, estas se encuentran en el imperativo de cumplir, de manera constante y permanente, con la función pública que ejercen. Por ello, el personal que administre esos recursos o los tenga a su cargo puede ser objeto de reparos ante el Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo concluido en los aludidos dictámenes N°s. 16.073 de 2017, y 1.323 de 2018”. (Dictamen N° 160.316).

Así, aplicando el “principio de supremacía de la realidad”, la Contraloría determinó que más allá de que formalmente estas entidades sean de derecho privado en realidad se trata de organismos que cumplen funciones públicas y deben ser tratados como tales. El dictamen señala que el principio de primacía de la realidad:

“obliga a concederle preeminencia a lo substancial por sobre la formalidad nominal y, en tal sentido, si una entidad creada por el Estado, que desde una perspectiva orgánica y funcional constituye el medio a través del que la municipalidad cumple con alguna de sus labores, desarrollando una función pública mediante la cual se satisfacen determinadas necesidades de la comunidad local, debe ser considerada como un órgano público para efectos de la aplicación de determinadas regulaciones del Derecho Administrativo”.

Con ello, este dictamen hizo aplicables a las corporaciones el principio de probidad administrativa, la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios; la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública; la ley N° 20.730, que regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios; y la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.

Otro aspecto importante que se desprende del dictamen es que ahora debería ser aplicable a las corporaciones y asociaciones municipales la normativa del Sistema de Contabilidad de la Nación, lo que debería facilitar la fiscalización y verificación de posibles irregularidades. Esta es una falencia que el Observatorio del Gasto Fiscal ya había denunciado hace años (Díaz, 2017).

Con este dictamen se da un vuelco en la configuración de las reglas a que se sometían corporaciones y asociaciones. No tenemos aún claridad sobre los impactos de este dictamen en la práctica y cuán efectivo podrá ser el control por parte de la Contraloría en este enorme ámbito que se le abre, pero es un avance y es de esperar que se pueda concretar en mejoras de estándares reales.

Será un desafío hacer cumplir los estándares a corporaciones y asociaciones municipales, por su número, diversidad y por las distintas estructuras orgánicas que poseen.

Por último, también será de suma relevancia que se analice la estructura orgánica de estas entidades a fin de evitar que se eluda la responsabilidad de los directivos y de las autoridades políticas tras ellas, como también hacer exigible a ellas un plan de prevención del delito a nivel municipal y contar con matrices de prevención de riesgos de corrupción en todas las municipalidades, que sean elaborados de forma participativa y transparente, y que permitan ir midiendo las medidas adoptadas por cada comuna para enfrentar riesgos de corrupción.

3.10. Protección de denunciantes

Otro aspecto relevante a nivel municipal, pero cuya importancia se aprecia en todo el Estado, es la necesidad de contar con normas que protejan a denunciantes de faltas a la probidad. La normativa que hoy existe es deficiente y no asegura que no adoptarán represalias contra las personas que se atrevan a denunciar o intervenir como testigo en un proceso sancionador.

Si bien existe un proyecto de ley sobre esta materia que incorpora avances, aún no ha visto la luz. Sin embargo, hay casos interesantes de municipalidades que han actuado de forma proactiva, más allá de la ley, estableciendo canales de denuncias que aseguran el total anonimato de los funcionarios denunciantes (Lo Barnechea, 2021).³⁸ Casos como estos podrían ser replicados mientras no contemos con un marco legal adecuado.

3.11. Participación para la integridad y ética en la comunidad

Un aspecto que no debe dejarse de lado es el fortalecimiento de la ética en la comunidad. Dado que la corrupción involucra no solo a funcionarios públicos, las estrategias para combatirla deben considerar también como público objetivo al sector privado (Fondo Monetario Internacional, 2016).

Pese a ello, en general se constata una falta de planes de formación en ética e integridad que involucren a toda la comunidad. Puede mencionarse que un avance en esta materia son las reformas recientes que obligan a las personas jurídicas a contar con mecanismos de *compliance* (ley N° 20.393).

Una interesante iniciativa de involucramiento de la ciudadanía son los “contralores ciudadanos” desarrollada por la Contraloría General de la República consistente en la formación de ciudadanos mayores de edad en temas de probidad para conocer los estándares de probidad exigibles, y también para

38 Caso Lo Barnechea: <https://lobarnechea.cl/Noticias/hito-en-el-sistema-de-integridad-municipal/>

ayudar a identificar infracciones y presentar denuncias. En la experiencia peruana, por ejemplo, según ha destacado Nelson Shack, Contralor General de Perú, la participación ciudadana por la vía de los “monitores ciudadanos”³⁹ y otras formas de involucramiento de la ciudadanía han sido de enorme importancia para extender la capacidad de control de la Contraloría durante la pandemia.⁴⁰

3.12. Uso de nuevas tecnologías

Por último, se ha demostrado que cuando los gobiernos invierten en tecnologías de la información y comunicación y la transparencia aumenta, disminuyen las oportunidades de solicitar sobornos (Mauro *et al.*, 2019). Por lo mismo, los gobiernos deben estar al tanto de la evolución tecnológica y de las oportunidades que inducen conductas delictivas e ir constantemente evaluando cómo la tecnología puede aportar en cerrar espacios de riesgo para la corrupción.

También el uso de redes sociales para difundir información relevante sobre funciones de los órganos con competencias en esta materia puede ser decisivo para avanzar en mejores percepciones de anticorrupción.⁴¹

4. Conclusiones

Para mejorar la calidad de vida de las personas, fortalecer la confianza en las instituciones y lograr mejores índices de percepción de la corrupción, es fundamental tomar conciencia sobre la necesidad de avanzar en mejores estándares de probidad a nivel municipal. Se trata de un problema que requiere un abordaje multisectorial y considerar además la complejidad adicional que da la diversidad entre las comunas a lo largo del país.

Se han formulado propuestas para avanzar en esta materia y diagnósticos, pero los avances concretos han tardado por razones de diversa índole. También en los últimos años ha habido algunas reformas relevantes en el ámbito municipal que requieren de una evaluación en su implementación, como son las reformas más recientes sobre personal municipal, pues no hemos visto impactos positivos relevantes en la gestión municipal.

39 <https://monitorciudadano.contraloria.gob.pe/>

40 Exposición de Nelson Shack, en el webinario “Pandemia y Corrupción en América Latina: Balance general en 9 países”, disponible online: <https://youtu.be/wl76VZp9d1g?t=1855>

41 Por ejemplo, de acuerdo a un estudio de la Contraloría General de la República, entre quienes no han seguido a la Contraloría en redes sociales el 68% cree que Chile es un país corrupto o muy corrupto, mientras que entre quienes sí siguen a la Contraloría, y por ende están más informados de sus actuaciones, este porcentaje sube a 78%, pero al analizar la proyección de la corrupción dentro de los 5 años vemos que en el primer grupo un 14,8% estima dentro de los próximos 5 años Chile será un país menos corrupto, mientras que en el segundo grupo, este porcentaje sube a 25,2%. Contraloría General de la República (2020), Radiografía de la Corrupción., Santiago de Chile, p. 77.

De todas maneras, siguen pendientes numerosas materias que requieren de cambios tanto a nivel legislativo como a nivel de gestión municipal. En este trabajo hemos hecho un diagnóstico pormenorizado de los principales espacios que generan riesgos de corrupción en este ámbito. Entre ellos, es central que se revise un marco que permita al concejo comunal cumplir con sus atribuciones de fiscalización del alcalde; revisar el sistema de responsabilidad y sanciones de las autoridades municipales, de forma de impedir que se sigan arrastrando situaciones de impunidad, así como actualizar las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades por parentesco.

También las normas sobre rendición de cuentas y las reglas que rigen las compras públicas en las municipalidades sean perfeccionadas. El empleo público en el municipio es otro de los grandes ámbitos que requieren de atención y de una serie de medidas para su mejor calidad, ello junto con reglas que aseguren la protección de denunciantes de corrupción. Las corporaciones y asociaciones municipales son otro espacio que requiere de atención, así como también poner esfuerzos en el rol del sector privado y de la comunidad en la prevención de la corrupción. Por último, para mejorar la transparencia y prevenir la corrupción a nivel municipal es fundamental contar con un enfoque de modernización que incorpore el uso de nuevas tecnologías de forma permanente.

Referencias

- **Bilicic, Tomislav (2013).** *"Nuevos paradigmas en las funciones del concejo municipal en los procesos de contratación pública"* en Andrés Chacón (ed.) (2013) *Análisis y perspectivas del derecho municipal chileno.*
- **Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015).** *Informe final.* Santiago: www.consejoanticorrupcion.cl/Informe

Consejo para la Transparencia

- **Dirección Jurídica,** *Boletín Jurídico del Consejo para la Transparencia Número 9 / Año 2021.* https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2022/01/09.Boletin-Juri%CC%81dico-CPLTDiciembre-2021.V.PRO_.21.01.22.pdf
- **Unidad de Fiscalización, Dirección de Fiscalización del Consejo para la Transparencia (2020).** *Reporte de fiscalización de cumplimiento asociaciones y corporaciones municipales, derecho de acceso a la información, proceso 2020.* https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta/2021/08/5.1.INFORME.Fiscalizacion-Cumplimiento-Asociaciones-y-Corporaciones-2020TA-DAI.24.06.21.pdf

- **Consejo para la Transparencia (2021)**. FISCALIZACIÓN SECTOR MUNICIPAL. *Una propuesta de valor para la transparencia Una aproximación al nuevo Modelo*. Disponible online: <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-con-nuevo-modelo-de-fiscalizacion-de-cumplimiento-en-transparencia-en-municipios-pone-foco-en-gastos-usados-para-combatir-la-pandemia/>

Contraloría General de la República

- **(2020a)**. Radiografía de la corrupción: Ideas para Fortalecer la Probidad en Chile. Santiago de Chile, Contraloría General de la República.
- **(2020b)**, Reporte sobre principales resultados de auditoría de 2019.
- **(2021)** 25 Propuestas para combatir la Corrupción.

Dictámenes citados:

- N° 48.512 de 2012.
- N° 160.316 de 2021.
- N° E173171 de 2022.
- **Díaz, Paula (2017)**, Análisis del marco jurídico de las corporaciones municipales en Chile, Observatorio del Gasto Fiscal.
- **División de Estudios de Mercado (2020)**. Estudio de Mercado sobre Compras Públicas, Fiscalía Nacional Económica. https://www.fne.gob.cl/wpcontent/uploads/2020/08/informe_preliminar_EM05_2020.pdf
- **Engel, Eduardo (2021)**. Corrupción en Chile: Grandes riesgos y grandes oportunidades. El Mercurio, 26 de septiembre, 2021. Disponible online: <https://www.elmercurio.com/blogs/2021/09/26/91873/corrupcion-en-chile.aspx>

Fernández, José:

- **(2017) Manual de Derecho municipal**. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- **(2013) La administración del Estado y las municipalidades en Chile**. Revista IUS, 7(32), 148-160. Disponible online: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200009&lng=es&tlng=es.
- **Goldstein, Eduardo (2019)**. El sistema de salud en Chile y la Atención Primaria de Salud municipal, Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible online: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26811/2/BCN_Gobernanza_salud_y_demunicipip_para_reposit_final.pdf

- **Irrarázaval, Ignacio (1996)**. Percepciones acerca del municipio: continuidad y cambio. Estudios Públicos, 63. CEP
- **Jaraquemada, María (2018)**. “Nuevamente los municipios”, columna de opinión en La Hora. Disponible online en <https://espaciopublico.cl/nuevamente-los-municipios/>
- **Libertad y Desarrollo (2019)**. Encuesta Corrupción 2019, en: Temas Públicos, R N° 1417 - 2 20 de septiembre de 2019. Disponible online: <https://archivos.lyd.org/lyd/TemasPublicos/TP%201417%20CORRUPCION.pdf>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2020)**. Quinto Plan de acción de Gobierno Abierto 2020-2022. MINSEGPRES, Gobierno de Chile. Disponible para descarga en: <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2021/09/CHILE-5to-plan-de-accion-agosto2021-VF.pdf>
- **Nguyen, Thang et al, “Local Governance, Corruption and Public Service Quality: Evidence from a national survey in Viet Nam” (2015)**. Faculty of Business and Law - Papers. 16. <https://ro.uow.edu.au/balpapers/16>
- **Oñate Emilio (2013)**. “Actos administrativos municipales: Contenidos y alcances”, en Andrés Chacón (ed.) (2013) Análisis y perspectivas del derecho municipal chileno.
- **Palifka, Bonnie y Rose-Ackerman, Susan (2016)**. Corruption and Government: causes, consequences, and reform. Cambridge University Press.
- **Paolo, Mauro et al (2019)**. El costo de la corrupción, en Finanzas & Desarrollo. Disponible online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/09/pdf/the-true-cost-of-global-corruption-mauro.pdf>
- **Transparencia Internacional (2009)**. Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Disponible online: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- **Zavala, Paz (2022)**. “La experiencia del Consejo para la Transparencia en la promoción del modelo de gestión en transparencia municipal en Chile”, en: Ramírez-Alujas, Álvaro (ed.) (2022). Voces de Gobierno Abierto en Chile, Santiago de Chile.