



Centro de Estudios de la
Administración del Estado



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

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

REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Derecho administrativo general

Derecho regulatorio

Bienes públicos

Control y contencioso administrativo

Obras e infraestructura pública

Planificación urbana

Modernización del Estado

Función pública

Transparencia y probidad

Gestión pública

Finanzas y contabilidad pública

Asociaciones público-privadas

Auditoría pública

Innovación pública

Políticas públicas

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

Comité Editorial

M.Sc. Felipe Melo Rivara, Dirección Nacional del Servicio Civil, Chile.
Ph.D. Andrea Repetto Lisboa, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile.
Ph.D. Stéphanie Alenda, Universidad Andrés Bello, Chile.
Ph.D. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso, Chile.
Mg. José Inostroza Lara, Universidad de Chile, Chile.
Mg. Camilo Mirosevic Verdugo, Contraloría General de la República, Chile.
Ph.D. Nancy Barra Gallardo, Contraloría General de la República, Chile.
Ph.D. Cristián Plissock Varas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
Mg. María Isabel Aninat Sahli, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile.
Daniel Martorell Correa, Consejo Defensa del Estado, Chile.
Ph. D. Rosa Fernanda Gómez González, Universidad de los Andes, Chile.
Mg. Enrique Paris Horvitz, Universidad Santo Tomás, Chile.

Director

Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República, Chile.

Claudia Sepúlveda Trejo

Coordinadora General

Paula Vera Robles, Secretaria de Redacción

Luis Alejandro Flores Arenas, Ayudante de Redacción

La Revista Chilena de la Administración del Estado es una publicación semestral del Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA), dependiente de la Contraloría General de la República. Su principal objetivo es fortalecer la democracia a través de la promoción del debate e investigación de la Administración del Estado y, en particular, en materias relativas la integridad y el desarrollo de la función pública.

Convocatoria

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

Selección de trabajos

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

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

Base de datos bibliográficos: Latindex (Directorio)

Registro de propiedad intelectual N° 2032

2452-543X versión impresa

2452-5421 versión en línea

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

Ventas y suscripciones revistacea@contraloria.cl

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

C O N T E N I D O

Editorial	7
------------------	---

Artículos

Enrique Paris Horvitz: Tendencias del empleo municipal 2017-2021.	9
Hans Schulz Pineda: Responsabilidad civil médica de las municipalidades.	39
Cristóbal Felipe Venegas Vilches: ¿Qué rol tiene el catálogo de sanciones en el derecho administrativo disciplinario? Análisis a propósito del Estatuto de los Profesionales de la Educación.	85
María Francisca del Fierro Veszpremy: Los principales desafíos que enfrenta la ley N° 21.202, sobre protección de humedales urbanos.	101

Artículo ganador del Congreso Estudiantil

Artículo Premiado

2° Congreso Estudiantil Alianza Anticorrupción UNCAC.

Daniel Guajardo Espinoza: Transparencia, ética y gobernanza: estrategias de prevención para la corrupción.	117
---	-----

Boletines de la Contraloría General de la República

Boletín jurídico. Segundo semestre 2023.	129
Boletín financiero-contable. Segundo semestre 2023.	191

Actualidad

3ª jornada del Ciclo de coloquios de jurisprudencia administrativa relevante 2023: Prevención de la corrupción en las compras públicas.	195
--	-----

EDITORIAL

La Revista Chilena de la Administración del Estado ha llegado a su décima publicación. Desde sus comienzos en 2019, junto a los artículos jurídicos característicos de este tipo de publicaciones, ha dado cabida a autores de otras ramas de las ciencias sociales que se animaron a enviar sus trabajos. Esta decisión ha traído como consecuencia la acumulación de un conocimiento multidisciplinario que nos ha permitido ofrecer enfoques más amplios para nuestros lectores.

Los nuevos problemas que afectan la convivencia social surgen a tal velocidad que es evidente que los cambios legislativos y reglamentarios serán incapaces de producirse oportunamente para resolverlos. Por esta razón, la labor de los tratadistas consiste en identificarlos, analizarlos y, cuando es posible, plantear soluciones creativas que incluso podrían inspirar adecuaciones normativas. Sin duda, ello genera gran provecho para la comunidad. En ese contexto nuestra revista se complace en haber contribuido, en alguna medida, a la difusión de tales planteamientos.

A lo largo de este ciclo de cinco años que esperamos se multiplique y siga por muchos años más, hemos publicado reflexiones clásicas sobre ciertas materias, cuya vigencia perdura, toda vez que tales razonamientos se aplican a situaciones contemporáneas o permiten soluciones novedosas a problemas antiguos. No obstante, también hemos dedicado espacio a áreas más recientes del conocimiento y su aplicación a las complejidades de la vida actual. Asimismo, hemos explorado las consecuencias que el uso de nuevas tecnologías provoca en el trabajo de la Administración del Estado y cómo esta puede beneficiarse de ellas.

Sobre este número en particular, observamos que uno de los temas frecuentes que ha despertado el interés de quienes nos envían sus monografías a la revista es el municipal, por lo que no es extraño que hayamos incluido dos artículos relativos a la materia: tendencias del empleo municipal y responsabilidad civil médica de las municipalidades.

Asimismo, en materia docente, presentamos un trabajo sobre el rol del catálogo de sanciones en el derecho administrativo disciplinario a propósito del Estatuto de los Profesionales de la Educación, que indudablemente será de utilidad para quienes estudian o están involucrados con esta área.

En estos tiempos, no podía faltar un artículo ambiental, así la autora de los principales desafíos que enfrenta la ley sobre protección de humedales urbanos trata sobre un tema contingente que requiere la adecuada discusión.

Por otra parte, el combate contra la corrupción es un tema trascendental en toda democracia sana y esto ha llevado a que haya sido recurrente en nuestra revista, por lo que nos complace publicar el artículo ganador del Congreso Estudiantil, el que se enfocó en la transparencia, ética y gobernanza estrategias de prevención para la corrupción.

Relacionado con la materia anterior, estimamos conveniente difundir lo expuesto en coloquio sobre prevención de la corrupción en las compras públicas, que fue organizado por nuestro Centro de Estudios de la Administración del Estado, el cual tuvo una amplia convocatoria, interés y participación de quienes asistieron.

Como siempre divulgamos los dictámenes más relevantes emitidos durante el año, que compilamos mensualmente en nuestro boletín jurídico y en el boletín financiero-contable, los que, sin duda serán de utilidad para los usuarios y estudiosos de la jurisprudencia de la Contraloría General.

Finalmente agradecemos los aportes de quienes envían sus artículos y se someten a los procedimientos propios de este tipo de publicaciones —los que muchas veces nos llevan a descartar interesantes aportes—, así como la buena voluntad de los pares que se encargan de que lo divulgado en esta revista se ajuste a rigurosas reglas académicas que aseguran la calidad de lo publicado, y que esperamos nos permita una próxima indexación en el prestigioso sitio de las revistas científicas de nuestro país.

Paula Vera Robles

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

TENDENCIAS DEL EMPLEO MUNICIPAL 2017-2021

TRENDS IN MUNICIPAL EMPLOYMENT 2017-2021

Enrique Paris Horvitz¹

Resumen

En Chile sabemos poco sobre las características y dimensiones del personal municipal. En este estudio se realiza un análisis cuantitativo para el período 2017-2021. Se observa que las tendencias en el empleo municipal han sido influenciadas por la aplicación de la ley N° 20.922, que permitió a los alcaldes ajustar las plantillas municipales, aumentando los trabajadores de planta mediante el traspaso de servidores a contrata –con requisitos de mérito y formación profesional–, e incrementar la proporción de ingresos municipales destinados a gastos de personal.

Entre 2016 y 2020, el gasto en personal municipal creció más del doble que el gasto total municipal, llegando a representar el 27 % del gasto total, en comparación con el 22 % del gobierno central. De dicho gasto, aproximadamente el 75 % se destinó a los servidores de planta y a contrata.

Más del 60 % del personal disponible no integra la dotación en las municipalidades y ha crecido más rápido que la del gobierno central. La profesionalización de las funciones municipales también aumentó, aunque en forma moderada. Las mujeres representan más del 40 % de los trabajadores municipales, siendo mayoritarias en los estamentos profesional, técnico y administrativo. Sin embargo, su presencia en cargos de jefatura y dirección sigue siendo minoritaria.

Si bien las políticas implementadas han influido en el aumento de la planta y la contrata, persisten desafíos sobre la proporción del gasto en personal en relación al gasto total, la disminución de la contratación a honorarios, la

1 Licenciado en Economía y magíster en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con vasta trayectoria en definición, diseño e implementación de políticas en el sector público chileno. Actualmente, es decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Santo Tomás, consultor en materias de empleo y modernización de la gestión pública y profesional experto del sistema de alta dirección pública.

profesionalización de funciones y, especialmente, la representación de mujeres en puestos directivos.

Palabras clave: municipalidades – gasto en personal – dotación de personal – estamentos – mujeres

Abstract

In Chile, little is known about the characteristics and dimensions of municipal workers. This study conducts a quantitative analysis for the period 2017–2021. It was observed that the trends in municipal employment have been influenced by the implementation of Law No. 20.922, which allowed mayors to adjust municipal personnel structures, increasing permanent staff through the transfer of contract employees –subject to merit and professional qualifications–, and raising the proportion of municipal revenues allocated to personnel expenses.

Between 2016 and 2020, municipal personnel expenses grew more than twice as much as total municipal spending, reaching 27% of the total expenditure, compared to 22% in the central government. Of this expenditure, approximately 75% was allocated to permanent staff and contract employees.

More than 60% of available personnel are not part of the official staff in the municipalities, and this group has grown faster than in the central government. The professionalization of municipal functions has also increased, albeit moderately. Women represent more than 40% of municipal personnel and are in the majority in professional, technical, and administrative positions. However, their representation in leadership and management positions is still in the minority.

Although the implemented policies have influenced the increase in permanent and contract workforce in the municipalities, challenges persist in terms of the proportion of personnel expenses in the total budget, reducing reliance on contracted positions, professionalization of functions, and especially in achieving gender parity in leadership positions.

Keywords: municipalities – personnel expenditure – staffing – women

1. Presentación

En este estudio se analizan cuantitativamente las características del empleo en las municipalidades del país y se abordan sus principales tendencias entre 2017 y 2021. Para ello, se accedió a los datos sobre los trabajadores municipales que recopila anualmente la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Adicionalmente, se consideró la información que recolecta y procesa la misma subsecretaría y que se encuentra disponible en un sistema que incluye a los 345 municipios del país (Sistema Nacional de Información Municipal [Sinim], s.f.). Asimismo, se examinaron los componentes de gasto que consolida la Contraloría General de la República (s.f.) y datos de servidores registrados en Siaper² a nivel municipal. Finalmente, para la verificación de información financiera, presupuestaria y del personal civil del gobierno central, se recurrió a las estadísticas de finanzas públicas que elabora la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2021).

Actualmente, la principal fuente de datos sobre las características del empleo público en Chile son los informes y estadísticas que publica cada año la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda sobre el personal civil del gobierno central. Esta información es insuficiente para tener una visión de conjunto sobre el empleo público en Chile, al no considerar a los gobiernos locales que mantienen una relación cotidiana y directa con la ciudadanía en la entrega de servicios estatales.

La información analizada considera solo al personal municipal disponible, es decir, al que forma parte de la dotación de las municipalidades y al que no, pero no incluye a quienes se desempeñan en las corporaciones municipales ni tampoco a quienes laboran en instituciones de atención primaria de salud o en establecimientos educacionales de los cuales los municipios son los sostenedores.

En el período 2017-2021 las tendencias observadas en la evolución del empleo municipal están muy relacionadas con la aplicación de la ley N° 20.922 –y modificaciones posteriores– que entrega a los alcaldes la facultad de fijar o modificar las plantas municipales para adecuarlas al cumplimiento de las funciones de los gobiernos locales, permitiendo el aumento de la planta mediante el traspaso de servidores a contrata, sujetándose a exigencias de mérito y formación profesional. Junto con ello, se aumentó la proporción máxima de ingresos propios municipales que se pueden destinar a gasto en personal.

2 Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República.

En general, se observan efectos positivos tras la aplicación de la normativa en lo relativo a una mayor profesionalización, pero hay áreas con pocos avances, como la menor incidencia de la participación de mujeres en la plantilla municipal y en posiciones directivas, aunque un mayor número de ellas se ha incorporado a dichos cargos. Asimismo, existen otros ámbitos en los que no se logran los resultados esperados, como la disminución de los contratados a honorarios. Además, si bien el empleo municipal creció más rápido que la población de las comunas que los gobiernos locales deben atender, los avances observados en 5 años son moderados sobre la efectividad de la acción municipal.

El estudio está organizado en dos grandes temas:

- 1) Se revisan las variables agregadas sobre ingresos y gastos municipales y, respecto de estos últimos, las relativas a gastos de personal.
- 2) Se presentan las características de los funcionarios según la calidad jurídica del empleo, estamento y género. Por último y a modo de conclusión, se señalan las principales tendencias observadas en el período analizado.

A modo de reflexión final, el aprendizaje alcanzado en el procesamiento de las bases de datos y distintas fuentes de información sobre el personal municipal permitiría realizar entregas periódicas sobre el empleo en los gobiernos locales y hacer seguimiento de sus principales tendencias.

Esperamos que el presente trabajo entregue algunas luces sobre las políticas de empleo público a nivel municipal, sobre aquellas que deben ser reforzadas y las que requieran perfeccionamientos.

2. Municipios

En Chile hay 345 municipalidades que son los gobiernos locales de las 346 comunas del país³. Están constituidas como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se rigen por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades –ley N° 18.695– que establece que su misión es satisfacer las necesidades de la comunidad local y promover la participación de esta en el progreso económico, social y cultural a nivel comunal.

Su máxima autoridad es el alcalde, que preside el concejo municipal y tiene como principales funciones la formulación y ejecución del plan comunal de desarrollo,

3 Las comunas de Cabo de Hornos y de la Antártica Chilena son administradas por la misma municipalidad.

el plan regulador comunal, aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, y de aseo y ornato de la comuna.

Por su parte, el concejo municipal es un órgano colegiado integrado por miembros elegidos por votación popular, que fiscaliza la gestión del alcalde y el cumplimiento de planes, programas y el presupuesto comunal. Le corresponde también aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto y, a requerimiento del alcalde, dictar ordenanzas municipales y reglamentos.

Las municipalidades no son parte del gobierno central, lo que implica que no forman parte de la ley de presupuestos y, por consiguiente, las finanzas municipales no se consideran en los cálculos fiscales, sin desmedro de los traspasos que reciben desde los presupuestos del gobierno central. Los presupuestos municipales son formulados por cada municipio y aprobados por el concejo a propuesta del alcalde (Riquelme Contreras *et al.*, 2021). Sus fuentes de financiamiento provienen de los ingresos propios de la recaudación por el pago de patentes, derechos y permisos para actividades empresariales y de la participación en el Fondo Común Municipal. Además, están las transferencias del gobierno central que son los aportes que reciben principalmente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y de los gobiernos regionales.

Las condiciones de trabajo de los funcionarios municipales se rigen por la ley N° 18.883, que incluye todo lo relacionado con la estructura de las plantas, los requisitos de incorporación, las normas sobre nombramientos, ascensos y promociones, la estabilidad en el empleo, y las disposiciones en materia de egreso y desvinculación. Dicho estatuto también establece límites para el gasto en personal sobre los ingresos propios de cada municipio.

2.1. Los gastos municipales

Los gastos de las municipalidades se clasifican en cinco componentes principales que corresponden a gastos en personal, gastos en bienes y servicios, transferencias corrientes y las iniciativas de inversión. Este trabajo se centra en los primeros, que consideran principalmente el pago de las remuneraciones de los trabajadores municipales. Sin embargo, para tener una primera aproximación sobre la importancia de estos gastos en la gestión municipal, identificamos el peso relativo de los diferentes componentes del gasto y cómo han evolucionado durante el período bajo análisis.

En 2020, de acuerdo con los datos publicados en el Sinim (2021) el gasto municipal total ascendió a \$ 5.135.345.863.000.000 como muestra la tabla 1 que incluye valores comparables para el período 2016-2020.

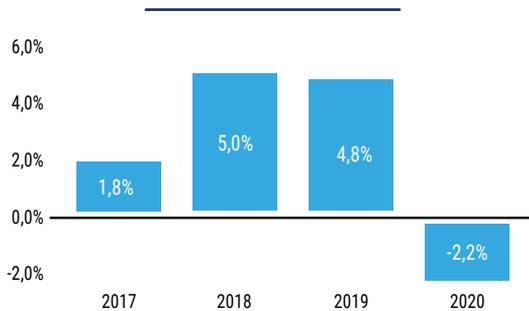
Tabla 1
Gasto municipal total
(millones de pesos de 2020)

Año	Gasto municipal total
2016	4.685.042.036
2017	4.769.894.636
2018	5.010.625.869
2019	5.253.002.261
2020	5.135.345.863

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Sinim (2021)

En el período se registró un incremento real de 9,6 %⁴, con una variación interanual máxima en 2018 de 5 % y una mínima en 2020 de -2,2 % como se ilustra en el gráfico 1.

Gráfico 1
Variación anual gasto municipal
2017-2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos Sinim (2021)

Como se señaló más arriba, el sector municipal no forma parte del gobierno central y, por consiguiente, sus gastos tampoco se incluyen en los presupuestos del sector público, salvo en lo referente a las transferencias que reciben y realizan los municipios para financiar actividades específicas.

Con el objeto de establecer el tamaño relativo del sector municipal en el contexto del sector público, se presentan a continuación los gastos de las municipalidades, del gobierno central y del gobierno general expresados como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y de acuerdo con el estado de operaciones que registran las estadísticas de finanzas públicas que elabora y publica la Dirección de Presupuestos (2021).

4 De los datos publicados por las estadísticas de finanzas públicas, se desprende una variación del gasto total de las municipalidades, entre 2016-2020, de 14,6 %. Se considera que las diferencias en los montos y variaciones se debe principalmente al tratamiento de las transferencias corrientes (Dirección de Presupuestos, 2021).

Los gastos municipales representan en promedio un 3,8 % del PIB en el período 2016-2020, con un mínimo de 3,7 % y un máximo de 4 %, como se indica en la tabla 2. Para los efectos de destacar la relevancia de los recursos municipales, hacemos notar que estos son, en el mismo período, equivalentes al total de las erogaciones públicas que financian la enseñanza preescolar, primaria y secundaria.

Tabla 2
Estado de operaciones del gobierno general
(% del producto interno bruto (PIB))

Gastos	2016	2017	2018	2019	2020
Gobierno central total	23,3	23,5	23,4	24,4	27,3
Municipalidades	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9
Transferencias consolidadas	-1,7	-1,7	-1,8	-2,0	-2,0
Gobierno general total	25,3	25,5	25,4	26,4	29,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Presupuestos (2021)

La participación de los gastos municipales en los gastos del gobierno general total se mantiene en 15 % entre 2016 y 2019 (tabla 3) y disminuye en 1 punto porcentual en 2020, debido a un aumento mayor de los gastos del gobierno central.

Tabla 3
Gasto del gobierno central total, municipalidades y transferencias
(% del gasto del gobierno general total)

Gastos	2016	2017	2018	2019	2020
Gobierno central total	92	93	92	92	93
Municipalidades	15	15	15	15	14
Transferencias consolidadas	-7	-7	-7	-8	-7

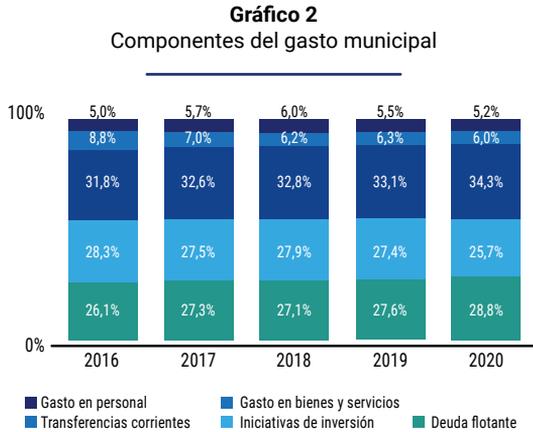
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Presupuestos (2021)

2.2. Gasto en personal crece a una tasa más del doble que la del gasto municipal total

De acuerdo con los datos del Sinim, entre 2016 y 2020, la participación del gasto devengado en personal en el gasto municipal total se mantiene sin variaciones significativas. Del gráfico 2, se desprende que el gasto en personal con respecto al gasto total varió entre un máximo de 28,8 % para el año 2020 y un mínimo de 26,1 % en 2016.

Aproximadamente, un tercio del gasto municipal total corresponde a transferencias corrientes que se destinan principalmente a los sectores de educación y salud. El gasto en bienes y servicios contribuye con algo más del 27 %, mientras que las iniciativas de inversión, la deuda flotante y otros gastos,

tomados cada uno por separado, no superan en promedio el 7 % del total de los gastos municipales para el período 2016-2020 como se muestra en el gráfico 2.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sinim

El porcentaje de aumento del gasto en personal fue más del doble que el experimentado por el gasto municipal total entre 2016 y 2020. Los montos del gasto anual en personal del conjunto del sistema municipal entre 2016 y 2020, que se presentan en la tabla 4, siguen una tendencia al alza en términos reales, año tras año, acumulando un incremento del 21 % real en el período.

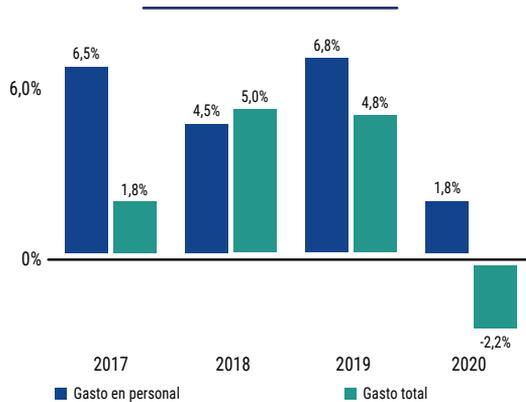
Tabla 4
Gasto en personal municipal
(M\$ 2020)

Año	Gasto
2016	1.221.007.757
2017	1.300.143.112
2018	1.358.355.169
2019	1.450.996.031
2020	1.477.406.143

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Sinim

El gráfico 3 muestra las variaciones porcentuales interanuales del gasto en personal entre 2017-2020 que alcanzan en promedio un aumento de 4,9 % real, siendo el año 2019 el de mayor incremento, con un 6,8 % real contra un 1,8 % de menor variación en 2020. El gasto municipal total anota una variación máxima de 5 % en 2018 y una mínima de -2,2 % en 2020, con un aumento promedio en el período de 2,4 %.

Gráfico 3
Componentes del gasto municipal



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sinim

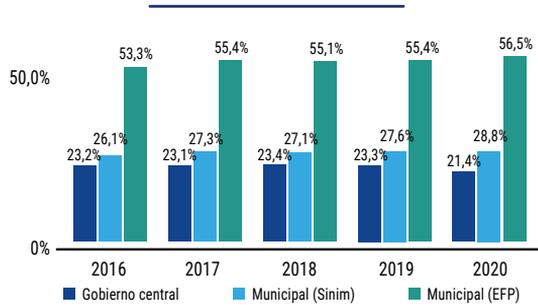
2.3. La participación del gasto en personal en el gasto total es mayor en municipalidades que en el gobierno central

Para comparar el gasto devengado en personal de las municipalidades y del gobierno central, se calculó el peso relativo de este gasto sobre el gasto total con los datos de las estadísticas de finanzas públicas. El primer hallazgo fue que los valores correspondientes a gasto en personal son significativamente distintos entre los de las estadísticas de finanzas públicas y los que recopila el Sinim. Si bien en ambos registros la participación del gasto en bienes y servicios sobre el gasto total son similares –27 % en promedio–, en el caso del gasto en personal, las estadísticas elaboradas por la Dirección de Presupuestos –sobre la base de la consolidación contable que efectúa la Contraloría– indican que este tiene una participación del 55 % sobre el gasto municipal total, es decir, prácticamente el doble de lo que consigna por su lado el Sinim. Indagar sobre el origen de estas diferencias supera el alcance de este trabajo, pero es posible adelantar que la mayor parte de ellas parece provenir de la manera en que se registran las transferencias corrientes que ejecutan las municipalidades y que se destinan en gran medida al pago de remuneraciones.

En el gráfico 4 se muestra el nivel de participación del gasto en personal sobre el gasto total para el período 2016-2020, y toma conjuntamente los datos del Sinim y de las estadísticas de finanzas públicas para el caso municipal y, a su vez, considera los del segundo para representar el gasto en personal del gobierno central. Los datos muestran que su participación en el gasto total es de 5 puntos porcentuales mayor en los municipios que en el gobierno central si se comparan los datos del Sinim con los de las estadísticas de finanzas públicas. Si la comparación se hace exclusivamente con los valores de las estadísticas de finanzas públicas, más de la mitad del gasto de las municipalidades se imputa

al pago de remuneraciones, lo que duplica la participación del gasto en personal del gobierno central.

Gráfico 4
Participación del gasto en personal sobre el gasto total



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sinim y estadísticas de finanzas públicas

A partir de estos datos, hay que evitar conclusiones apresuradas sobre el nivel de eficiencia entre municipalidades y gobierno central en lo relativo al dimensionamiento de las dotaciones de personal y el gasto que se deriva de ello. Cabe tomar en cuenta que los municipios realizan funciones de entrega y prestación de bienes y servicios públicos y de atención directa a la ciudadanía, intensivas en fuerza de trabajo de diversa calificación. Por su parte, en el gobierno central, además de provisión de bienes y servicios públicos se cumplen otras funciones que movilizan ingentes recursos y en muchos casos necesitan menos gente. Además, las transferencias monetarias y pagos previsionales a los trabajadores tienen una alta participación y la inversión pública es, en términos relativos, mucho mayor que en los municipios, lo que posiblemente sea el elemento clave para entender las diferencias de participación del gasto con el gobierno central.

2.4. Distribución del gasto en personal

La distribución del gasto en personal para el período 2016-2020 –que se obtiene de la consolidación de los datos que realiza la Contraloría– incluye todos los gastos registrados bajo el subtítulo 21, expresados en valores nominales y que cubren todos los servicios de los que son directa o indirectamente responsables los municipios. Los gastos en personal están clasificados en 4 servicios: área cementerio, área de salud, área de educación y gestión municipal. Para el año 2020, la participación de cada servicio en el gasto en personal corresponde a la que se ilustra en la tabla 5, en la que se aprecia que el área educación es la más grande, pero como se explicó en la presentación de este trabajo, nuestro análisis se centra en la gestión municipal a la cual pertenecen quienes laboran directamente en los municipios y que se rigen por la ley N° 18.883. El gasto en personal del servicio gestión municipal representa el 33 % del gasto en el subtítulo 21 que contabilizan las municipalidades.

Tabla 5
Gasto en personal por servicio municipal
2020

Nombre del servicio	Gasto en personal (M\$ 2020)	%
Área cementerio	11.916.262	0,3
Área salud	1.019.866.134	22,9
Área educación	1.939.375.683	43,6
Gestión municipal	1.480.031.155	33,2
Total gasto subtítulo 21	4.451.189.234	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Un análisis más detallado de la composición del gasto en remuneraciones dentro de la gestión municipal se efectúa por ítem de gasto o, para una mejor comprensión, por calidad contractual del gasto. Esto nos muestra que, a lo largo del tiempo, más de $\frac{2}{3}$ de este se concentra en los trabajadores de planta y a contrata. Asimismo, en la tabla 6 se observa que, en gestión municipal para 2016-2020, la participación del gasto en la planta a nivel nacional ha sido estable y se ubica en torno al 50 % del total.

Tabla 6
Gasto en personal por calidad jurídica (%)

Ítem de gasto	2016	2017	2018	2019	2020
Personal de planta	49,9	49,6	48,0	49,2	50,6
Personal a contrata	16,7	19,1	19,8	18,5	17,7
Otros gastos en personal	25,5	23,8	24,5	24,7	24,4
Otras remuneraciones	7,9	7,5	7,7	7,6	7,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

El ítem «otros gastos en personal» representa $\frac{1}{4}$ del gasto total, razón más que suficiente para revisar su composición por asignación de gasto que es lo que se hace en la tabla 7, que muestra que más del 80 % de este ítem corresponde a contrataciones a honorarios y por Código del Trabajo, que juntas superan el gasto en personal a contrata de las municipalidades a nivel nacional.

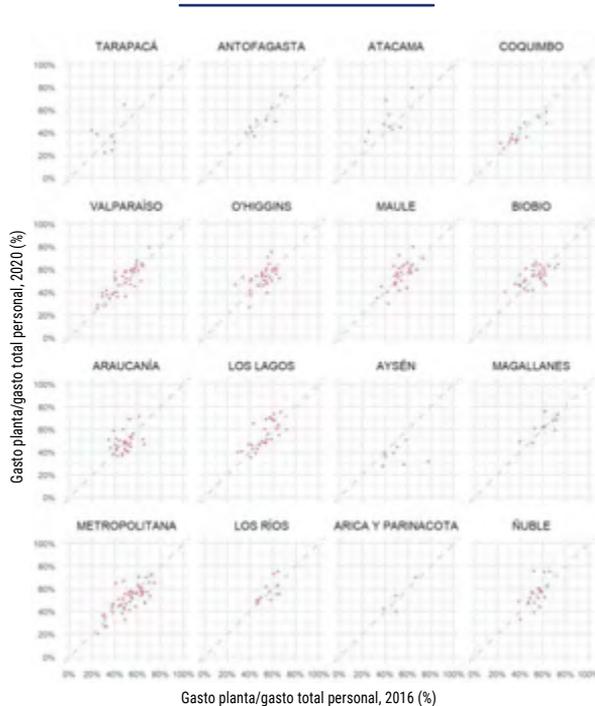
Tabla 7
Desglose por asignación de gasto de «otros gastos en personal» (%)

Asignación de gasto	2016	2017	2018	2019	2020
Honorarios (suma alzada + asimilados a grado)	55,6	57,4	55,7	52,9	52,5
Código del Trabajo	33,4	32,0	32,8	29,8	30,3
Remuneraciones varias	11,0	10,6	11,5	17,3	17,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

A nivel nacional, la participación del gasto en la planta sobre el gasto total de la plantilla se ha mantenido estable en el período 2016-2020. Sin embargo, al agrupar los gobiernos locales por regiones se observa mayor dispersión con un número significativo de municipalidades donde la planta supera el 60 % o es igual o menor al 40 % (gráfico 5).

Gráfico 5
Gasto en plantas respecto al gasto total en personal
2016 versus 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos de la Contraloría General de la República

2.5. Límites al gasto en personal a contrata en los municipios

La ley N° 18.883 establece el límite al que está sujeto el gasto anual en personal o la mayor parte de este, en función de los ingresos propios percibidos por cada municipalidad el año calendario anterior. Esta es una de las normas que busca regular la facultad entregada a los alcaldes para modificar las plantas municipales y al mismo tiempo contener una eventual inflación de contrataciones que afectarían el financiamiento del gasto en bienes y servicios de consumo, de las iniciativas de inversión a nivel local y el nivel de endeudamiento.

En función de lo anterior,

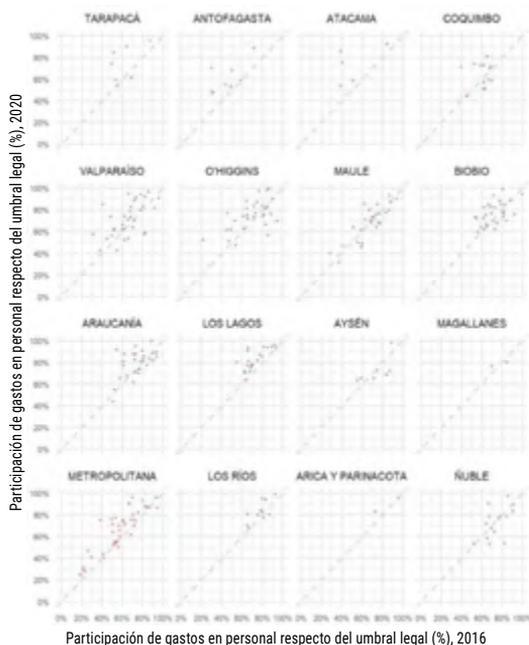
el gasto anual en personal no podrá exceder, respecto de cada municipalidad, del 42 % de los ingresos propios percibidos en el año anterior. Se entenderá por gasto en personal el que se irroge para cubrir las remuneraciones

correspondientes al personal de planta y a contrata. Asimismo, se considerarán en dicho gasto los honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato o temporal y alumnos en práctica. A su vez, los ingresos propios percibidos serán considerados como la suma de los ingresos propios permanentes señalados en el artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, incluyendo la totalidad de la recaudación por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, más los ingresos por participación en el Fondo Común Municipal (ley N° 18.883, artículo 2º, inciso final).

Solo para los efectos del cálculo del gasto anual en remuneraciones, no se considerarán los pagos que realice el municipio por concepto de la asignación de zona y otras bonificaciones (ley N° 18.883, artículo 2º, inciso final). En suma, los municipios quedaron autorizados por ley para aumentar de un 35 % a un 42 % de los ingresos propios percibidos para financiar las remuneraciones de sus trabajadores.

Una revisión de los datos del Sinim para los años 2016 y 2020 muestra que todos los municipios tienen un gasto en personal menor al 42 % de los ingresos propios que percibieron el año anterior. Esto es, sin duda, muy positivo, pero sugerimos una revisión exhaustiva de los estados financieros para verificar el efectivo cumplimiento de esta disposición (gráfico 6).

Gráfico 6
Participación de gastos en personal respecto del umbral legal (42 %),
2016 versus 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos del Sinim

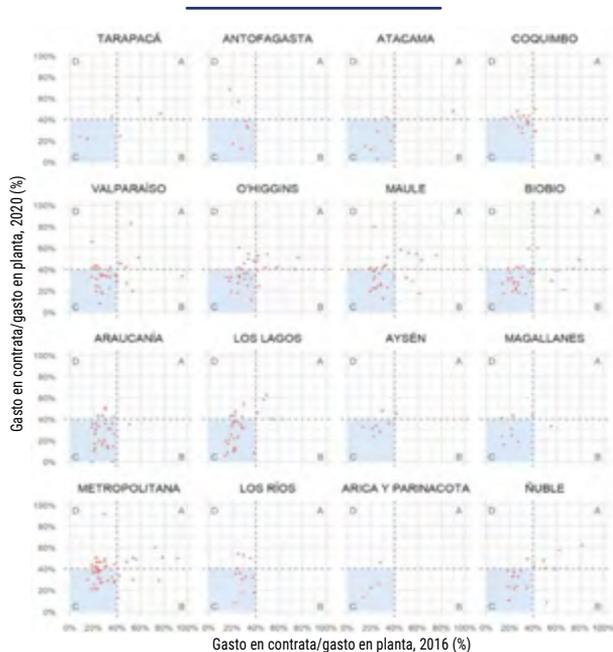
2.6. Límites al gasto en personal a nivel municipal

El estatuto municipal también regula la proporción de empleos a contrata que pueden pertenecer a la dotación de personal, no pudiendo «representar un gasto superior al cuarenta por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal» (ley N° 18.883, artículo 2°, inciso cuarto).

El gráfico 7 muestra que la mayoría de los municipios tiene un gasto en contrata que cumple con la obligación legal para los años 2016 y 2020 –región sombreada C–, menos del cuarenta por ciento del gasto en remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, en el mismo gráfico se aprecian grandes diferencias entre regiones y al interior de estas, donde una cantidad significativa de municipios –cada punto corresponde a un municipio– se encuentra en las regiones A, B y D que ilustran desviaciones respecto del límite legal.

El cumplimiento del límite del 40 % de la relación contrata/planta se verá fuertemente estresado ante el cumplimiento de los dictámenes de la Contraloría de comienzos de 2022, sobre las condiciones que deben regir para la contratación a honorarios, en el sentido de que esta procede solo cuando se trate de «tareas accidentales y, excepcionalmente, para efectuar labores habituales cuando se trata de cometidos específicos, esto es, tareas claramente individualizadas y determinadas en el tiempo» (dictamen N° E173171, 2022), sin que lleguen a ser funciones permanentes, lo que se traduce en la obligación de traspasar un ingente número de contratos a honorarios a la contrata o bien de cesarlos.

Gráfico 7
Gasto en contrata respecto al gasto en planta
2016 versus 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos de la Contraloría General de la República

3. Personal municipal

La ley N° 18.883 dispone que la dotación de las municipalidades considera los cargos de planta –que conforman la organización estable de los gobiernos locales– y los cargos a contrata que en conjunto ejecutan las funciones municipales de conformidad con la ley N° 18.695.

Quienes efectúen actividades en forma transitoria en municipalidades que cuenten con sectores turísticos o de recreación estarán sujetos a las normas del Código del Trabajo. Del mismo modo, aquellos que se desempeñen en servicios traspasados desde organismos o entidades del sector público y que administre directamente la municipalidad se regirán también por las normas del Código del Trabajo (ley N° 18.883, artículo 3°). Para realizar labores accidentales y para la prestación de servicios para cometidos específicos, los municipios podrán contratar servicios sobre la base de honorarios.

Así, quienes forman parte de la dotación –planta y contrata– y los que están fuera de ella –honorarios y Código del Trabajo– constituyen el personal disponible en las municipalidades. De acuerdo con los datos analizados (tabla 8a), más del 60 % de los trabajadores está contratado fuera de la dotación y, a diferencia de lo que ocurre en el gobierno central, los servidores de planta municipal –63 % en promedio entre 2017 y 2021– superan ampliamente a los de contrata. A continuación, se analizan distintos aspectos que servirán para caracterizar el empleo en las municipalidades del país.

3.1. El personal disponible de las municipalidades es equivalente a $\frac{2}{3}$ del personal del gobierno central, pero $\frac{3}{5}$ partes no forman parte de la dotación

De acuerdo con los datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (tabla 8a), entre 2017 y 2021, el personal disponible pasó de 122.345 a 140.382 efectivos, lo que representa una expansión del 14,7 % en cinco años y que corresponde a 18.037 trabajadores que se sumaron a las labores municipales. El personal disponible aumentó cada año, siendo más alto entre 2020 y 2021. Se puede apreciar que, en el período, el mayor aumento porcentual corre por cuenta de la dotación, con un alza de 31,4 %, lo que equivale en términos absolutos a la contratación de 13.845 funcionarios adicionales. Por su lado, los contratados a honorarios y por el Código del Trabajo registran un alza de solo 6,7 %, pero que, en términos absolutos, son la nada despreciable cantidad de 5.192 nuevos empleados.

Tabla 8a
Personal municipal por calidad jurídica

Calidad jurídica	2017	2018	2019	2020	2021
Dotación (planta y contrata)	44.155	47.823	50.843	52.747	58.000
Fuera de dotación (Código del Trabajo y honorarios)	77.190	78.016	81.301	79.783	82.382
Total	122.345	125.839	132.144	132.530	140.382

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

En el mismo período, los datos comparables con el personal civil disponible del gobierno central⁵ nos indican que el sector municipal en promedio es equivalente al 66,5 % del gobierno central e incluso llegando al 68 % en 2021 (tabla 8b).

Si se analizan los datos controlando por la dotación, nos encontramos con que el tamaño del sector municipal equivale en promedio, al 31,3 % de la del resto del gobierno central, aunque acercándose al 35 % en 2021. Estas diferencias en el peso relativo del empleo municipal de 68 % a 35 % respecto del gobierno central se explican por la mayor presencia en las municipalidades de contratados fuera de la dotación, que son más del doble –2,32 veces– que en el resto del gobierno central. En el período bajo estudio, los trabajadores de la dotación municipal representaron en promedio un 38,8 % del total del personal disponibles, quedando más del 61 % contratado bajo modalidades como Código del Trabajo y sobre todo a honorarios. Este último elemento es particularmente complejo para controlar las dotaciones y en especial para la contención del gasto en remuneraciones en las municipalidades.

Tabla 8b
Personal disponible municipal como proporción del personal del resto del gobierno central

Calidad jurídica	2017	2018	2019	2020	2021
Dotación (planta y contrata)	29 %	30 %	31 %	32 %	35 %
Fuera de dotación (Código del Trabajo y honorarios)	237 %	247 %	270 %	207 %	201 %
Total	66 %	67 %	67 %	65 %	68 %

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas del personal civil de la Dirección de Presupuestos y la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

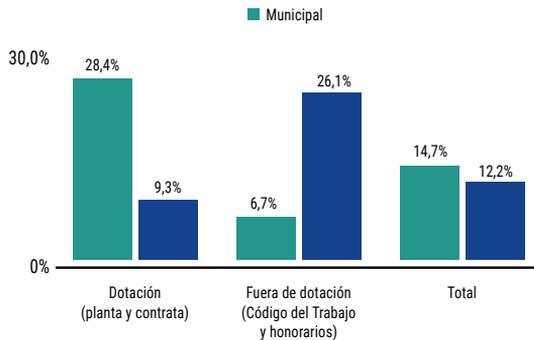
3.2. El personal municipal disponible aumenta menos que el del gobierno central, en cambio su dotación experimenta un mayor crecimiento

Entre 2017 y 2021, el total del personal municipal disponible aumentó a nivel nacional 14,7 %, mientras que, en el mismo período, en el resto del gobierno

5 Corresponde a la clasificación denominada «resto del gobierno central», que no incluye a los servicios de salud y a los servicios locales de educación pública, considerando que, a nivel municipal, no hemos incluido a quienes se desempeñan en las áreas de salud y educación.

central⁶, lo hizo en 12,2 %, tal como se indica en el gráfico 8, en el que se aprecia también que, en el mismo período, la dotación del sector municipal aumentó 28,4 %, mientras que la del gobierno central lo hizo solo en 9,3 %. La tendencia se revela opuesta en el caso de quienes están fuera de la dotación, que a nivel municipal aumentan un 6,7 % y en la del resto del gobierno central lo hacen en un 26,1 %.

Gráfico 8
Variación en personal municipal y resto del gobierno central



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.3. El personal de planta aumenta su participación en el total del personal municipal disponible en 3,5 puntos porcentuales entre 2017 y 2021

La tabla 9 presenta un desglose del personal municipal perteneciente a la planta y a contrata, y de aquellos que están bajo Código del Trabajo y a honorarios. Los trabajadores de planta aumentaron 32,3 % en el período 2017-2021, pasando de 27.997 a 37.045 individuos. En el caso de los servidores a contrata, el aumento fue de 22,1 %, que en términos absolutos pasó de 17.158 a 20.955. Así, durante el período los funcionarios de planta acumulan el 70,4 % del incremento, equivalente a 9.048 efectivos.

Tabla 9
Variación en personal municipal y resto del gobierno central

Calidad jurídica	2017	2018	2019	2020	2021
Planta	27.997	28.872	31.575	34.336	37.045
Contrata	17.158	18.951	19.268	18.411	20.955
Código del Trabajo	8.260	9.556	8.446	8.034	6.775
Honorarios	68.930	68.460	72.855	71.749	75.607
Total	122.345	125.839	132.144	132.530	140.382

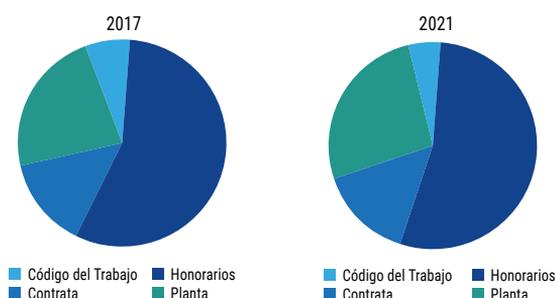
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

6 El resto del gobierno central, de acuerdo con la metodología utilizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, corresponde al personal del gobierno central sin considerar a los servicios de salud y de los servicios locales de educación pública.

Apoyándose en estos datos se puede inferir que el crecimiento de la dotación municipal en el período analizado se debe principalmente a movimientos combinados de traspasos de personal desde la contrata a la planta y a la vez desde honorarios a la contrata. Estos movimientos, muy probablemente, son el resultado de la aplicación de la ley N° 20.922 que, entre otros efectos, ha provocado que la razón planta / contrata pase de 1,63 en 2017 a 1,77 en 2021. A lo anterior, se añade un importante incremento del empleo a honorarios que se ubica por sobre los 75.000 individuos en 2021.

Notamos que la participación relativa de cada una de las calidades jurídicas de empleo en el personal disponible a nivel municipal no experimenta alteraciones significativas entre 2017 y 2021 (gráficos 9 y 10). El cambio más importante se aprecia en los servidores de planta que aumentan su participación en 3,5 puntos porcentuales, efecto directo de la aplicación de la ley N° 20.922, pero por debajo de lo esperado con dicha legislación.

Gráfico 9
Distribución porcentual por categoría de empleo 2017 y 2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Las facultades entregadas a los alcaldes no parecen haber tenido el efecto previsto por la política pública para mejorar la calidad del empleo a nivel municipal. La alta incidencia de los honorarios —en torno al 55 % del total del empleo a lo largo del período y con más de 70.000 personas en promedio cada año— pone a los municipios ante un escenario complejo de nuevas presiones laborales para incrementar el empleo a contrata y de planta. Esto, entre otros factores, debido a los dictámenes de la Contraloría General sobre regulación de las contrataciones a honorarios y cómo proceder para sus renovaciones, que instruyeron el traspaso a la contrata cuando los trabajadores a honorarios cumplen funciones habituales y necesarias para la marcha del servicio⁷.

⁷ En el caso particular de los municipios, se excluyen del nuevo criterio «las prestaciones de servicios en programas comunitarios, que comprenden la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios para la prestación de servicios ocasionales o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad» (dictamen N° E216667, 2022).

Gráfico 10
Personal municipal por calidad jurídica (composición porcentual)
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

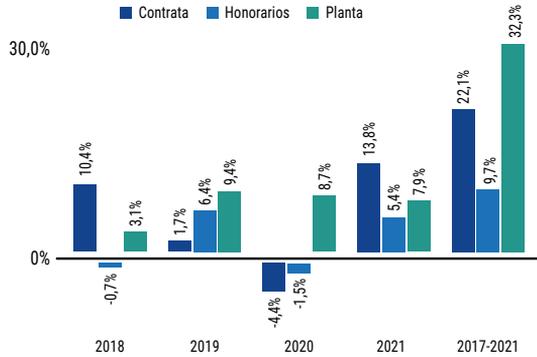
3.4. Todas las categorías de empleo del personal municipal aumentan entre 2017 y 2021

Vimos en la sección precedente que todas las categorías de empleo aumentaron en el período 2017-2021, a excepción de la de Código del Trabajo, como lo muestra la tabla 9. Sin embargo, el comportamiento cada año de estas categorías, con la excepción de la de planta, sigue trayectorias disímiles (gráfico 11). En 2018 comparado con 2017, las variaciones son positivas para el personal de planta y a contrata y negativa para los contratados a honorarios, lo que es consistente con el objetivo que persigue la aplicación de la ley N° 20.922, de ampliar las dotaciones, profesionalizarlas y reducir los empleos precarios.

En 2019 las variaciones mantienen la misma tendencia del año anterior a excepción de los honorarios que retoman una tendencia alcista. En 2020 solo se expanden las plantas y se contraen las otras dos categorías, pudiendo ser en este año donde se materializan masivamente las nuevas estructuras de planta de personal propuestas por los alcaldes.

Al año siguiente, el COVID-19 trajo períodos prolongados de confinamiento y probablemente por esta razón, los datos muestran un comportamiento que desborda el marco de análisis utilizado hasta aquí. En este momento peculiar, es improbable que las variaciones positivas en todas las calidades jurídicas de empleo obedeciesen al imperativo de cubrir nuevas necesidades de la ciudadanía en el ámbito local, particularmente porque muchas de las funciones municipales se prestaron de forma telemática. Seguramente dicho aumento se produjo por la decisión de las autoridades de mejorar las remuneraciones de funcionarios que habían experimentado una merma en sus ingresos —ejemplo: no pago de horas extraordinarias— producto de la pandemia y crear nuevas plazas de trabajo para quienes habían perdido sus empleos.

Gráfico 11
Variación (%) por categoría de empleo municipal (honorarios, contrata y planta)
2017-2021 (cada año y total)

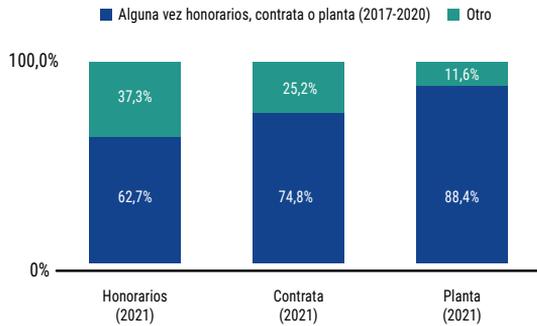


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Mediante los datos disponibles, fue posible rastrear la trayectoria en las tres categorías de empleo de la mayoría de los funcionarios y, en particular, los movimientos que tuvieron durante el período. El gráfico 12 muestra al personal municipal disponible en 2021, ordenado en columnas que representan las calidades jurídicas de honorarios, contrata y planta. Cada una de ellas se divide en dos:

- 1) La agrupación que corresponde a quienes, entre los años 2017 y 2020, estuvieron contratados en alguna de las tres calidades jurídicas.
- 2) La agrupación «otro» que incluye a:
 - a) los contratados por primera vez en 2021;
 - b) los individuos que, entre 2017 y 2020, no fueron empleados municipales; o
 - c) sujetos que, pese a haber participado en algún empleo municipal, no se lograron contabilizar correctamente, debido a inconsistencias y errores de registro que no fue posible subsanar.

En el caso particular de los servidores de planta de 2021, el 88,4 % ya formaba parte del empleo municipal en alguna calidad jurídica entre 2017 y 2020, y solo un 11,6 % puede corresponder a alguna de las hipótesis de la agrupación «otro».

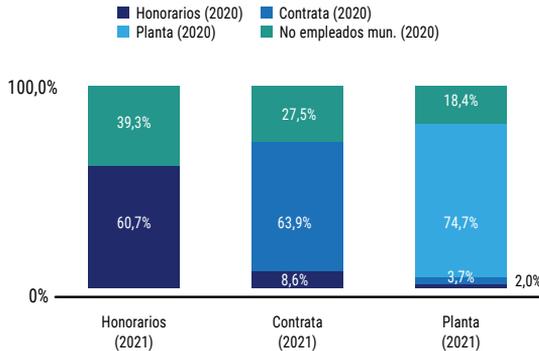
Gráfico 12

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Otro ejercicio interesante fue comparar los resultados del gráfico 12, pero con respecto a la participación de los individuos en algún empleo municipal el año anterior, es decir, analizamos la composición de cada categoría de empleo en 2021 en función del tipo de empleo que tenían los sujetos en 2020 y esto es lo que se representa en el gráfico 13.

Gráfico 13

Variación en personal municipal y resto del gobierno central



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Partamos por los honorarios que en 2021 estaban compuestos en un 60,7 % por aquellos que ejercían en esa calidad en 2020. De acuerdo con el gráfico anterior, la participación de quienes habían laborado a honorarios entre 2017 y 2020 en los honorarios de 2021 fue de 62,7 %. Con esto se puede inferir que la mayoría de los honorarios de 2021 proviene del año 2020, que un 2 % no habría trabajado a honorarios en 2020, pero tuvo un empleo municipal en uno o más períodos entre 2017 y 2019⁸. Resta un 37,3 % de los honorarios de 2021 que no están en la base

8 No hay repetición de individuos en este ejercicio, por ejemplo, alguien que trabaja en 2020 no se considera en el grupo de sujetos que solo han trabajado entre uno o más años entre 2017 y 2019.

de datos entre 2017 y 2020, y por consiguiente, la mayoría de esas personas deben haber sido contratadas recién a partir de 2021.

Sigamos con el empleo a contrata en 2021. Un 63,9 % proviene de la contrata de 2020, 8,6 % son honorarios traspasados de 2020 y en torno a una cuarta parte –entre 25,2 % y 27,5 %– podrían ser contrata nuevas, personas que tuvieron empleos municipales anteriores a 2017 o bien los datos corresponden a errores en los registros, lo que reafirma la necesidad de cuidar la calidad de los datos que ingresan los municipios y que valida después la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

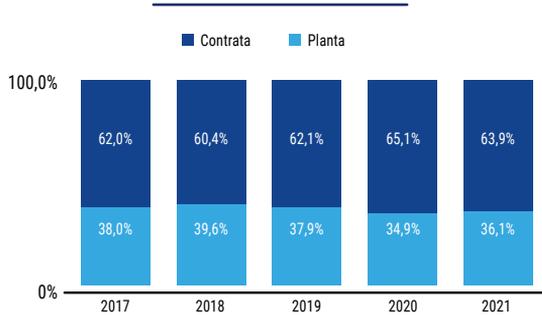
Por último, veamos la evolución de los funcionarios de planta. Un 74,7 % de ellos estaba en la planta en 2020 y un 6,9 % se compone de individuos que el año anterior trabajaron a honorarios o a contrata. El gráfico 13 muestra también que un 18,4 % son sujetos que no ejercieron un cargo municipal en 2020, pero al considerar los datos del gráfico 11 se podría inferir que un 6,8 % –diferencia entre 18,4 % y 11,6 %– tuvo un empleo en esas instituciones entre 2017 y 2019. El 11,6 % restante puede corresponder a funcionarios nuevos que ingresaron a la planta, servidores a contrata y a honorarios anteriores a 2017, los que sí se desempeñaron entre 2017 y 2019 en alguna ocupación municipal, pero cuyos datos fueron ingresados con errores de redacción no rastreables ni arreglables en la base de datos analizada, lo que nos devuelve a reiterar la importancia de realizar registros fidedignos para un adecuado seguimiento.

Lo que acabamos de analizar confirma que, entre 2017 y 2021, todas las categorías de empleo aumentaron, a excepción del Código del Trabajo. Asimismo, cada año hubo personal traspasado desde honorarios a contrata y de ambas categorías a la planta. Es así como en el período se traspasaron anualmente a la planta a lo menos un 7,4 % de honorarios y contrata que provenían del año anterior. Con esto, en la planta de 2021 se acumula un 29,7 % de individuos que pertenecieron a la contrata y estuvieron a honorarios en alguno de los cuatro años previos.

3.5. Entre 2020 y 2021 el 65 % de la dotación de personal en los municipios pertenece a la planta, comparado con el 29 % en la dotación del resto del gobierno central

Más del 60 % de la dotación municipal pertenece a la planta y, entre 2020 y 2021, se empuja hasta un 65 % (gráfico 14), lo que contrasta con la composición de la dotación del resto del gobierno central, donde menos del 30 % pertenece a la planta y algo más del 70 % a la contrata.

Gráfico 14
Dotación municipal por calidad jurídica (composición porcentual)
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.6. El estamento profesional aumenta su peso relativo respecto de los estamentos de administrativos y auxiliares

El estamento profesional aumentó considerablemente su participación en las municipalidades entre 2017 y 2021, pasando de 6.936 a 9.911 personas, lo que representa un 43 % de aumento (tabla 10). Con esto, la categoría profesional pasa de un 15,4 % en 2017 a un 18,5 % en 2021 (gráfico 15).

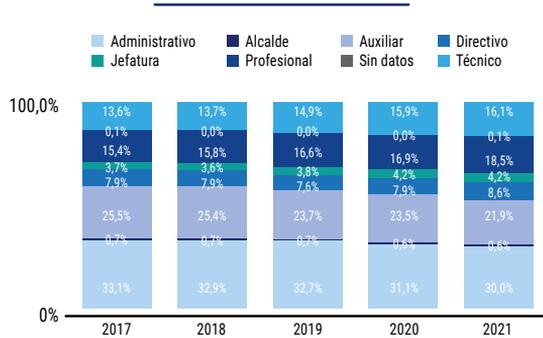
En contraste, en el mismo período, los trabajadores de los estamentos administrativos y de auxiliares disminuyen su representación. En el caso de los administrativos, pese a registrar un incremento en términos absolutos, su participación baja de 33,1 % a 30 %; mientras que los auxiliares descienden de 25,5 % a 21,9 %; por su parte, el escalafón técnico pasa de 13,6 % a 16,1 %; y finalmente, los niveles de jefaturas y directivos registran en conjunto un crecimiento de 1 punto porcentual, equivalente a 1 directivo adicional por cada 100 funcionarios entre 2017 y 2021.

Tabla 10
Personal municipal disponible por estamento

Estamento	2017	2018	2019	2020	2021
Alcalde y jefatura	2.000	2.045	2.246	2.552	2.806
Directivo	3.574	3.764	3.866	4.150	4.972
Profesional	6.936	7.534	8.429	8.911	10.747
Técnico	6.152	6.567	7.589	8.364	9.337
Administrativo	14.945	15.742	16.652	16.386	17.396
Auxiliar	11.514	12.163	12.060	12.384	12.742
Otros	2	0	0	0	0
Sin datos	42	12	18	19	75
Total	45.165	47.827	50.860	52.766	58.075

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Gráfico 15
Dotación municipal por estamento (composición porcentual)
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.7. La profesionalización de las funciones municipales aumentó en forma moderada entre 2017 y 2021 y sigue siendo mucho menor a la del gobierno central

Durante todo el período 2017-2021, los estamentos directivo, profesional y técnico son los únicos que aumentan su participación en la distribución de la plantilla municipal. De acuerdo con el gráfico 15:

- el estamento directivo amplió su presencia en 0,5 puntos porcentuales, para llegar al 8,6 % en 2021;
- el profesional creció en 3,1 puntos porcentuales, llegando a un 18,5 % de la dotación; y
- el de técnicos sube en 2,5 puntos porcentuales para ubicarse al final del período en 16,1 %.

En paralelo, la presencia de los estamentos de administrativos y auxiliares disminuye en torno a 3 puntos porcentuales; sin embargo, estos escalafones siguen representando más del 50 % de la dotación. Esto contrasta fuertemente con la evolución en el gobierno central, donde en 2020 el personal afecto a la escala única de sueldos clasificado por estamento coloca a los profesionales en el primer lugar con un 39,3 % de la dotación, seguido por los técnicos con un 34,8 %; en cambio, administrativos y auxiliares en conjunto no superan el 25 % (Dirección de Presupuestos, 2020).

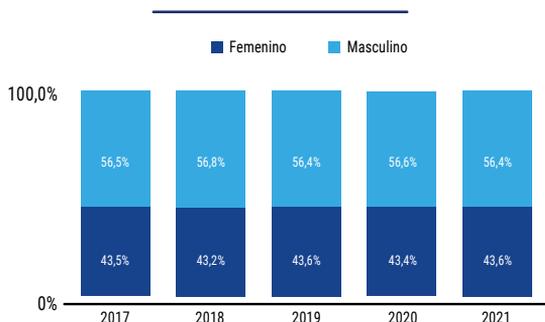
La tendencia hacia una mayor profesionalización del sector municipal, que se observa a través de lo descrito más arriba, tiene su explicación en las reglas que han podido aplicar los alcaldes para fijar o modificar las plantas municipales. En particular, para el aumento del número total de cargos en la planta, a lo menos un 75 % de los nuevos cargos creados debe requerir título profesional o técnico (ley N° 18.695, artículo 49 bis, N° 4).

3.8. Las mujeres representan el 43,5 % del personal municipal, pero su participación es mayoritaria en los estamentos profesional, técnico y administrativo

Entre 2017 y 2021, las mujeres mantuvieron una porción sobre el total del empleo municipal prácticamente sin variaciones de 43,5 %, tal como se desprende del gráfico 16. Sin embargo, al analizar la dotación por estamentos y por sexo, se detecta que, en 2021, las mujeres siguen siendo mayoría entre los profesionales, técnicos y administrativos –con participaciones de 51,5 %, 58 % y 54,6 %, respectivamente–. La mayor presencia de mujeres en estos estamentos se observa desde 2017 a 2021, según lo muestra el gráfico 17.

Sin embargo, los hombres siguen teniendo un mayor peso relativo en la dotación municipal a nivel agregado, lo que se debe a la gran cantidad de varones auxiliares que, en 2021, totalizan 10.186 y son 6,4 veces más numerosos que las mujeres de ese escalafón.

Gráfico 16
Dotación municipal por sexo (composición porcentual)
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Gráfico 17
Porcentaje de mujeres por estamento
2017-2021

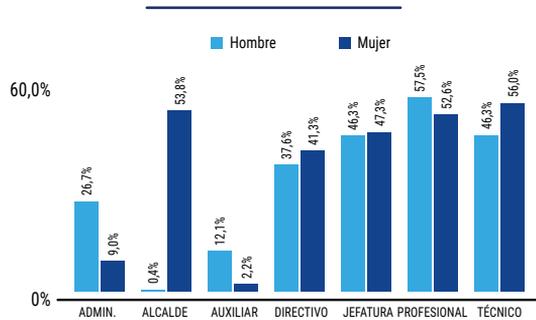


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.9. Las mujeres ocupan el 40 % de los cargos de jefaturas y directivos en los municipios

En las elecciones municipales de 2021, se eligió un 53,8 % más de mujeres que en las de 2016. Entre los años 2017 y 2021, la participación de mujeres también aumentó en las jefaturas y empleos directivos en 35,5 % y 30,2 %, respectivamente. Con todo, el ingreso de más mujeres a estos puestos no se ha traducido en una mayor presencia relativa, la que se mantiene en torno al 40 %. Esto se debe a que los cargos de jefaturas y directivos se incrementaron en el mismo período tanto para hombres como para mujeres, tal como se observa en el gráfico 18. En los demás estamentos, la variación más significativa en favor de las mujeres se observa en el escalafón de técnicos $+56\%$ y 10 puntos porcentuales superior al de los hombres—.

Gráfico 18
Variación porcentual de mujeres por estamento
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

4. Principales tendencias del gasto en personal y del empleo municipal

- 1) El gasto municipal representa en promedio un 3,8 % del producto interno bruto entre 2016 y 2020 y su participación en el gasto del gobierno general total se mantiene en torno a 15 % para el período.
- 2) El gasto en personal municipal aumentó más del doble que el gasto municipal total entre 2016 y 2020, con un crecimiento anual promedio de 4,9 %, y su participación en el gasto total es 5 puntos porcentuales mayor que en el gobierno central –27 % contra 22 % respectivamente–.
- 3) A lo largo del período analizado, más de $\frac{2}{3}$ del gasto en personal de los municipios se concentra en la planta y la contrata. Asimismo, la participación del gasto en servidores de planta se ha mantenido estable en torno al 50 %.
- 4) Tomando los años 2016 y 2020 como referencia, se observa que todos los municipios tienen un gasto en personal menor al 42 % de los ingresos propios que percibieron el año anterior, que es el nuevo techo de gasto que se autorizó por ley a partir de 2016. Por tratarse de una alta proporción del gasto total, es recomendable un análisis exhaustivo de los estados financieros de los municipios para verificar el cumplimiento de esta disposición con la finalidad de prevenir un gasto excesivo en personal, lo que limitaría las capacidades municipales para asegurar la entrega de bienes y servicios públicos.
- 5) Entre los años 2016 y 2020, la mayoría de los municipios cumple con la exigencia de que los empleos a contrata no superen el 40 % del gasto de las remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, existen diferencias importantes entre regiones y al interior de estas sobre la proporción del gasto de la planta correspondiente a la contrata.
- 6) Más de $\frac{3}{5}$ partes de los servidores disponibles de las municipalidades no forman parte de la dotación –Código del Trabajo y honorarios–. Los honorarios representan más del 55 % del total y superan anualmente los 70.000 individuos, el doble del personal perteneciente a la planta.
- 7) Previsiblemente en los próximos años, se observará un crecimiento de los funcionarios a contrata, debido a la obligación de los municipios de dar cumplimiento, entre otras disposiciones, a los dictámenes de la Contraloría de reservar la contratación a honorarios para los servicios de naturaleza especializada u ocasional. Aunque el personal contratado con cargo a los programas comunitarios o en labores ajenas a la gestión administrativa interna de las municipalidades quede excluido de esta obligación, existe suficiente evidencia de trabajadores a honorarios desempeñando por años labores permanentes en la gestión municipal.

- 8) Entre 2017 y 2021, la dotación de personal a nivel municipal ha crecido tres veces más rápido que la del gobierno central y el 65 % de la dotación de los municipios pertenece a la planta, comparada con solo el 29 % de la dotación equivalente en el nivel central.
- 9) El estamento de planta es el que más incrementa su participación —+3,4 puntos porcentuales— entre 2017 y 2021. Todas las categorías de empleo aumentaron en efectivos, a excepción del Código del Trabajo; cada año hubo traspasos desde honorarios a contrata y de ambas categorías a la planta. En el mismo período se traspasaron a la planta cada año a lo menos un 7,4 % de trabajadores a honorarios y a contrata lo que se traduce en que, en 2021, un 29,7 % de la planta son individuos que pertenecieron a la contrata y estuvieron a honorarios dentro de los cuatro años previos.
- 10) El estamento profesional aumenta su peso relativo en los municipios en comparación al de los administrativos y auxiliares.
- 11) La profesionalización de las funciones municipales aumentó en forma moderada entre 2017 y 2021, pero sigue siendo mucho menor a la del gobierno central.
- 12) Las mujeres representan el 43 % del personal municipal y su participación es mayoritaria en los estamentos profesional, técnico y administrativo. A pesar del aumento en términos absolutos entre 2017 y 2021, no superan el 40 % de los cargos de jefaturas y directivos en los municipios del país.

Referencias

- **Contraloría General de la República. (s.f.).** *Siaper. Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado.* <http://siaper.contraloria.cl/contenido/>
- **Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (2021).** *Estadísticas de finanzas públicas 2011-2020.* https://www.dipres.gob.cl/598/articles-226540_doc_pdf.pdf
- **Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (2022).** *Informe del empleo público 2020.* https://www.dipres.gob.cl/598/articles-266176_doc_pdf.pdf
- **Riquelme Contreras, L.; Gamboni, C.; Labarca Conejeros, C.; Parada Arias, J.; Pérez Acevedo, J. & Ramírez Órdenes, F. J. (2021).** *Descentralización fiscal en Chile: aspectos presupuestarios de gobiernos regionales y municipales.* DIPRES. Ministerio de Hacienda.

- **Sistema Nacional de Información Municipal [Sinim].** (2021). www.sinim.gov.cl

Normativa

- **Ley N° 18.883,** *aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.* Diario Oficial de la República de Chile, 29 de diciembre de 1989. <https://bcn.cl/32pz7>
- **Ley N° 21.493,** *modifica el régimen de los reglamentos que fijen o modifiquen las plantas de personal municipal.* Diario Oficial de la República de Chile, 4 de octubre de 2022. <https://bcn.cl/36qpz>.
- **Ley N° 20.922,** *modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.* Diario Oficial de la República de Chile, 25 de mayo de 2016. <http://bcn.cl/2cudy>
- **Ministerio del Interior (2006).** *Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.* Diario Oficial de la República de Chile, 26 de julio de 2006. <https://bcn.cl/2f796>

Jurisprudencia

Contraloría General de la República, dictámenes:

- N° E173171 (2022). <https://bit.ly/3sLavLm>
- N° E216667 (2022). <https://bit.ly/3zvxxtx>

RESPONSABILIDAD CIVIL MÉDICA DE LAS MUNICIPALIDADES

MEDICAL CIVIL LIABILITY OF THE MUNICIPALITIES

Hans Schulz Pineda¹

Resumen

La investigación tiene por objetivo principal ofrecer un análisis del régimen de responsabilidad patrimonial de las municipalidades por los daños provocados con ocasión de la actividad prestacional de salud de sus entidades dependientes, que proponga una categorización de sus casos y una diferenciación de estos respecto de los presentados en otros ámbitos de la actividad estatal, entregando una visión completa sobre el estado de la cuestión. La relevancia de este trabajo está dada por la falta de sistematización de las normas pertinentes y la escasa preocupación de la doctrina, que ha centrado su atención casi completamente en la responsabilidad civil médica en el derecho privado y en otras entidades públicas de salud. Para alcanzar el objetivo antes indicado, se utilizará un método fundamentalmente dogmático para el estudio de dichas normas y de la jurisprudencia vinculada. Se concluye que el régimen de falta de servicio en materia sanitaria aplicable a las municipalidades tiene manifestaciones particulares respecto de otras instituciones del Estado.

Palabras clave: responsabilidad patrimonial de las municipalidades – falta de servicio – responsabilidad civil médica – atención primaria de salud

Abstract

The main objective of the research is to offer an analysis of the civil liability regime of municipalities for the health care activity of their dependent entities, which proposes a categorization of their cases and a differentiation of these in relation to those presented in other areas of State liability, providing a complete vision of the current situation of the issue. The importance of this research is given by its potential practical application considering the congestion of the public health system, as well as by the lack of systematization of the relevant

¹ Estudiante de Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Agradecimientos al profesor doctor Martín Loo Gutiérrez, por su crítica y consejo durante la elaboración de este estudio.

standards and the scant concern of the academics, which has focused its attention almost completely on medical civil liability in private law and in other public health entities. To achieve that objective, a mainly dogmatic method will be used to study these regulations and the related case-law. It is concluded that the regime of lack of service in health matters applicable to municipalities has specific manifestations compared to other State entities.

Keywords: civil liability of the municipalities – lack of service – medical civil liability –primary health care

1. Organización del sistema de salud primaria municipal

En este acápite han de estudiarse las normas fundantes del sistema de salud por cuyo mal funcionamiento responde la municipalidad –o bien corporación o asociación municipal, según corresponda– y el cómo ellas se reflejan en la organización de este sistema.

1.1. El decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud

Para comprender de un modo general cómo se estructura el sistema de salud primario dependiente de las municipalidades, es clave el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud.

Debe tenerse presente la noción de «servicio de salud», sobre cuya base puede entenderse el funcionamiento de este sistema. Aquel consiste en un organismo estatal, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que coordinadamente tiene a su cargo la articulación, gestión y desarrollo de la red asistencial correspondiente, para la ejecución de las acciones integradas de fomento, protección y recuperación de la salud y rehabilitación de las personas enfermas (decreto con fuerza de ley N° 1, 2005, artículo 16).

La red asistencial de cada servicio de salud comprende a los establecimientos municipales de atención primaria de salud de su territorio (decreto con fuerza de ley N° 1, 2005, artículo 17), los cuales están definidos en el artículo 2° de la ley N° 19.378. La ley no define claramente qué es una «red asistencial», pero para efectos de este trabajo, se propone entenderlo como el conjunto de establecimientos de salud que están bajo la coordinación del servicio de salud respectivo, sean dependientes de este último o de otra entidad, como las municipalidades.

Si la norma entiende que la red asistencial de un servicio de salud abarca a los recintos de dependencia municipal, cabe hacer una distinción entre quien tiene a su cargo la coordinación de las labores que ejerce el establecimiento primario de salud y quien responde por el daño causado por el mismo.

Así las cosas, es la ley la que ordena esta separación, por lo que no resulta difícil observar que la antedicha coordinación corresponde al servicio de salud respectivo, mientras que la responsabilidad patrimonial es de cargo de la municipalidad. En cuanto a lo primero, son los servicios los que «coordinadamente tienen a su cargo la articulación, gestión y desarrollo de la red asistencial correspondiente» (decreto con fuerza de ley N° 1, 2005, artículo 17), cuestión que se hace más clara aún teniendo presente que el director del servicio de salud se ocupa de la «organización, planificación, coordinación y control de las acciones de salud que presten los establecimientos de la red asistencial del territorio de su competencia, para los efectos del cumplimiento de las políticas, normas, planes y programas del Ministerio de Salud» (decreto con fuerza de ley N° 1, 2005, artículo 21, inciso primero).

Por su parte, el que la responsabilidad patrimonial de estas entidades sea de cargo de la municipalidad respectiva se extrae de dos maneras. Por un lado, ni la ley N° 18.695 ni la ley N° 19.378 contienen expresa excepción alguna que modifique o altere este régimen de responsabilidad patrimonial. Por otro lado, el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, no se refiere a otra responsabilidad que la administrativa. Este último punto es importante, dado que los servicios de salud, dentro de sus respectivos territorios, son los continuadores legales de los antiguos Servicio Nacional de la Salud y Servicio Médico Nacional de Empleados, con los mismos derechos y obligaciones que estos últimos tenían (decreto con fuerza de ley N° 1, 2005, artículo 16, inciso cuarto), pero en los preceptos legales que los crearon no existieron normas relativas a la obligación de responder por los perjuicios generados en contexto de la actividad sanitaria.

En todo caso, ¿por qué la ley dispondría esta separación? En realidad, es razonable que sea un servicio de salud y no una municipalidad el que se encargue de coordinar a estas entidades, por lo compleja, delicada y especializada de las prestaciones de salud, en contraste con el amplio abanico de actividades y funciones en otras áreas que desempeña la municipalidad, como la educación, cultura, aseo y ornato, entre otras, todo lo cual disminuye el foco de atención y recursos que este órgano dedica al sector salud. De hecho, esta separación de funciones sería aplicación directa de lo previsto en el artículo 118, inciso octavo, de la carta fundamental.

Sin embargo, por las mismas razones también es cuestionable que se haya optado por esta separación, en lugar de concentrar dichas funciones en un solo órgano. En consecuencia, hubiera sido preferible una reforma legal que las concentrara en el servicio de salud. En efecto, esto se relaciona con un

problema nacido hace décadas: durante inicios de la década de 1980 entraron en vigor diversos cambios normativos que con el tiempo demostraron ser perjudiciales. Con la publicación del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior y, luego, del decreto con fuerza de ley N° 3, de 1981, del Ministerio de Salud, se produjeron, respectivamente, dos fenómenos: la fragmentación y segmentación del sistema de salud. Lo primero, producto del traspaso de la atención primaria de salud a las municipalidades; lo segundo, en virtud de la creación de las instituciones de salud previsual, isapres.

Así, lo relevante es la fragmentación de la legislación sobre la autoridad sanitaria y del servicio de salud que, si bien no es objeto de este trabajo, tiene incidencia en este, pues como hemos anticipado, existe cierta relación entre el servicio de salud y la municipalidad, que está dada por los establecimientos de salud que el primero coordina y por cuya falta de servicio la segunda responde. En este caso, la regulación, además de fragmentada, es dispersa.

Pues bien, esta situación se ha intentado paliar mediante varias reformas legales. En 2002, con la finalidad de establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y fortalecer la participación ciudadana, la modificación al antiguo decreto ley N° 2.763, de 1979, aludió a «la municipalización de los consultorios y postas» (mensaje de la ley N° 19.937: 6) como uno de los elementos del problema de la distorsión legislativa. Anteriormente, ya se había hecho referencia en otros estudios al fenómeno de la «municipalización del nivel primario de atención» (Asociación Chilena de Municipalidades, 1997: 30). El mismo año 2002, el mensaje de la ley N° 19.966 mencionó a la fragmentación del sistema de salud como uno de los antecedentes históricos de la promoción del consiguiente proyecto de ley.

Entre otros problemas, en el mismo mensaje también se contó la insuficiente comprensión del rol de la autoridad sanitaria por parte de la ciudadanía (mensaje de la ley N° 19.937: 5), vinculado esto al hecho de que no está totalmente claro contra quién debe dirigirse o a quién debe acudir el ciudadano para canalizar sus inquietudes: contra —o ante— el servicio de salud o la municipalidad. Esto es demostrable en la jurisprudencia analizada más adelante, ya que en más de una ocasión han de encontrarse causas con pluralidad de demandados.

En efecto, la municipalización de la atención primaria tuvo un efecto negativo en la integración y fluidez de procesos que deben existir en una red asistencial (mensaje de la ley N° 19.937: 6). En la práctica, los servicios concentraron su trabajo en los establecimientos de su dependencia, debilitándose la coordinación entre los distintos niveles de complejidad y restringiendo el traspaso de recursos del hospital a la atención primaria y, con ello, manteniendo una estrategia que se tornó ineficiente para solucionar los problemas de salud de las personas (mensaje de la ley N° 19.937: 6). Por ende, el problema es aún mayor: no es que solo la municipalidad tenga una serie de funciones que cumplir y recursos

que destinar, sino que además cada servicio de salud se ha concentrado en los recintos de su propia dependencia, con lo que es esperable la ineficiente coordinación con los dependientes de las municipalidades.

Así las cosas, es posible afirmar que la evolución normativa de este sistema hace esperable que estas instituciones municipales de salud dispongan de escasos recursos, tanto humanos como económicos. Confirma este punto un estudio del año 2015: de todos los recursos financieros para la salud comunal el año 2014, el gobierno central aportó el 58 % de recursos y el sistema municipal solo el 9 % (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019: 9), lo que refleja la debilidad de los recursos municipales, circunstancia que ha de ser atendida al momento de establecer judicialmente la falta de servicio.

En suma, esta separación de funciones tiene relevancia en aspectos procesales de la acción de responsabilidad, tales como la legitimación pasiva y la posibilidad —o no— de interponerla en forma solidaria contra la municipalidad o corporación municipal y el servicio de salud, cuestiones que se retomarán más adelante.

1.2. La ley N° 19.378, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal

El título I de la ley define su ámbito de aplicación. Su artículo 1° lo extiende a los establecimientos de atención primaria de salud cuya gestión se encontrare traspasada a las municipalidades; a los creados por estas últimas; a los traspasados con posterioridad por los servicios de salud; o que se incorporen a la administración municipal por cualquier causa.

Por su parte, el artículo 2° ofrece a este estudio una idea de en qué consisten los mencionados asentamientos de dependencia municipal, así como también de las entidades que los administran. Agrupa bajo aquel término a «los consultorios generales urbanos y rurales, las postas rurales y cualquier otra clase de establecimientos de salud administrados por las municipalidades o las instituciones privadas sin fines de lucro que los administren en virtud de convenios celebrados con ellas» (ley N° 19.378, artículo 2°, letra a).

En otro orden de ideas, la norma del artículo 2°, letra a), de la ley N° 19.378, pareciera no ser taxativa, puesto que, por un lado, la expresión «cualquier otra clase de establecimientos de salud» es lo suficientemente abierta como para abarcar a los organismos creados con posterioridad, como lo son los centros de salud familiar; por otra parte, deja fuera a otros, entre los que se incluyen la estación médico rural, el servicio de atención primaria de urgencia, SAPU —el que es mencionado en el artículo 28, en contexto de la asignación por «desempeño difícil» a que tienen derecho los funcionarios de estos organismos, sin dar un concepto de ellos ni detallar sus funciones—.

Lo anterior se repite con la mayoría de los demás establecimientos. La ley tampoco otorga un concepto claro de lo que son, sino que se limita a agrupar varios organismos dentro de un mismo término, de manera que, por este y otros aspectos tratados más adelante, la legislación en materia de responsabilidad civil de las municipalidades no solo es fragmentaria y dispersa, sino también insuficiente. Así las cosas, en este trabajo se pretende elaborar una recopilación de los mismos, por la relevancia que tiene especificar cuáles son esos organismos por los cuales la municipalidad –o eventualmente una corporación o asociación municipal– debe responder.

Lo anterior tiene una dificultad: no es posible encontrar una fuente normativa que regule cada uno de los establecimientos de atención primaria de salud municipal. En contraste, en la práctica puede observarse una amplia gama. Sin perjuicio de esa falta de normativa, existen algunas fuentes –pocas y dispersas– que permiten entender su funcionamiento, pues aquellos, si bien tienen sus propias peculiaridades, comparten elementos comunes, que son la idea de «atención primaria de salud» y la calidad de «menor complejidad», características destacables justamente en esas fuentes. Por lo tanto, este trabajo ha de detenerse previamente en ambos elementos.

1.2.1. La atención primaria de salud

Como se ha visto, la ley en materia de salud municipal es, en alguna medida, insuficiente al momento de otorgar nociones básicas o elementales. Este también es el caso de la denominada «atención primaria de salud». No obstante, ya en el mensaje de la ley N° 19.378 se tiene una idea. En este sentido, propone que la atención primaria de salud es «el conjunto de acciones que están orientadas a fomentar la salud, prevenir específicamente las enfermedades, detectar y controlar los riesgos y establecer un diagnóstico precoz con el objeto de ofrecer un tratamiento integral, para de este modo, restablecer el nivel de salud específico para cada individuo en el contexto de su familia, su medio ambiente y su comunidad» (mensaje de la ley N° 19.378: 4).

Del mensaje se destacan ciertas características de la atención primaria:

- 1) Se trata de servicios de carácter promocional, preventivo, curativo y de rehabilitación para la población asociada.
- 2) Es el primer contacto del interesado con el sistema de salud, cuyas prestaciones son de carácter principalmente ambulatorio y, en muchos casos, requirientes de derivación a un establecimiento de mayor complejidad.
- 3) Generalmente, es la puerta de entrada del individuo al sistema público de salud.

Además, la atención que brindan es de urgencia, «los establecimientos de atención primaria, con los recursos físicos y humanos que dispongan, prestarán atención de salud programada y de urgencia, además de las acciones de apoyo y docencia cuando correspondiere» (decreto N° 140, 2005, artículo 27, inciso segundo).

Con respecto a su carácter ambulatorio, lo literal de esa expresión quiere decir que el tratamiento o prestación no implica que el paciente sea internado en el recinto. Esto es relevante, porque puede conducir a que un deber —por ejemplo, el de vigilancia por parte de la entidad administradora—, se vea atenuado o reducido en comparación con el que pesa sobre un establecimiento de mayor complejidad, donde un paciente sí permanece por más tiempo.

El que la ley se refiera a atención primaria es debido a que existe también la atención secundaria y terciaria, que normalmente operan una vez que se ha prestado el servicio de atención primaria y se mantenga la necesidad de atención en salud, pero esta vez, de mayor complejidad.

1.2.2. Los establecimientos de menor complejidad

Esta clase de recintos se define como aquella

que realiza actividades de atención abierta, cerrada y de urgencia, de baja complejidad, que desarrolla principalmente actividades de nivel primario y algunas de especialidad, de acuerdo a su rol dentro de la red asistencial que integra y en el área de competencia que determine el director de servicio en consulta con el Consejo de Integración de la Red Asistencial (decreto N° 38, 2005, artículo 2°, inciso primero).

¿Qué significa que un establecimiento tenga esta calidad? ¿Qué circunstancia lo hace ser de menor complejidad? La respuesta está en el artículo 1° inciso primero del reglamento:

los establecimientos de salud dependientes de los servicios de salud, en adelante los servicios, que tengan menor complejidad técnica, desarrollo de especialidades, organización administrativa y número de prestaciones, podrán obtener, si cumplen los requisitos que se establecen en el artículo 6°, la calidad de establecimientos de salud de menor complejidad, en adelante «establecimientos de menor complejidad» y se registrarán por las normas que señala este capítulo y, en forma supletoria, por el Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud (decreto N° 38, 2005, artículo 1°, inciso primero).

Así, teniendo presente lo dispuesto en la ley N° 19.378, un establecimiento de atención primaria de salud de dependencia municipal es, al mismo tiempo, de menor complejidad. El inciso segundo del artículo 1° del reglamento lo aclara: la norma asume esta circunstancia, en contraste con lo que ocurre con uno dependiente de otra entidad —el servicio de salud—, cuya calidad de «menor complejidad» no es presumida por el legislador, sino que debe ser solicitada.

A su turno, se entiende que los establecimientos con «menor desarrollo de especialidades»

no cuentan con las especialidades básicas de: medicina interna, obstetricia y ginecología, y pediatría, o cuentan con una o más de ellas, y no poseen o solo poseen excepcionalmente algunas de las subespecialidades de la medicina que no correspondan a las especialidades básicas citadas (decreto N° 38, 2005, artículo 1°, inciso tercero).

En la práctica, esto se cumple en los establecimientos municipales de atención primaria.

El reglamento parece tener en cuenta que uno de menor complejidad tiene lógicamente menos capacidades que los que no tienen esa calidad, por lo que se preocupó no de consagrar la opción o facultad, sino la obligación que tiene el establecimiento de atención primaria de salud municipal, de «tener implementadas, al menos, las acciones de especialidad ambulatoria... y disponer de un sistema de referencia, derivación y contraderivación a establecimientos de mayor complejidad conforme a las normas técnicas impartidas por el Ministerio de Salud sobre la materia» (decreto N° 38, 2005, artículo 6°, letra f). En otras palabras, puede afirmarse que la derivación es un contrapeso a su menor capacidad resolutoria y, al mismo tiempo, un deber cuando así lo exija el buen servicio.

Para un mejor entendimiento, la contracara de un establecimiento de menor complejidad es el denominado «establecimiento de autogestión en red» —o bien, autogestionado o de mayor complejidad—. Las normas más relevantes para sus diferencias son los artículos 10 y 11 del reglamento.

Con estos elementos comunes definidos, es más sencillo entender en qué consisten los establecimientos objeto de este trabajo. En suma, este ha de centrarse en aquellos de dependencia municipal que, por un lado, son de atención primaria de salud y, por otro, son de menor complejidad. En consecuencia, su actividad es de baja complejidad, ambulatoria, de urgencia y, cuando se requiera, de derivación a organismos de los demás niveles de atención, sin que ello haga más improbable la verificación de una falta de servicio o de responsabilidad extracontractual, según sea el caso.

1.2.3. Los establecimientos de salud dependientes de la municipalidad

1.2.3.1. Centros de salud

a) Centro de salud familiar, cesfam

Dentro de la atención primaria de salud en general, este es el establecimiento por antonomasia, o sea, el de mayor presencia en la práctica –en conjunto con el SAPU y los consultorios generales– y, al mismo tiempo, el asignado a los mayores niveles de población. Ello es curioso, por cuanto la ley N° 19.378 no lo menciona expresamente. Para comprender mejor su importancia, han de entenderse también los demás recintos, incluyendo los de las otras categorías.

b) Centro comunitario de salud familiar

Este organismo generalmente es complementario a un cesfam, pues, en el centro comunitario de salud familiar, solo se brindan prestaciones básicas de salud, mientras que se recurre al cesfam cuando se requieren otras más complejas.

c) Centro comunitario de salud mental familiar

Este establecimiento de atención ambulatoria está dedicado al área de salud mental y psiquiatría, de una forma tal que complementa a los demás de la comuna en que funciona. Su relevancia está dada por la circunstancia públicamente conocida del aumento en la demanda de esta clase de servicios. Además, de no existir un lugar como este, se debería recurrir a otros centros de salud o incluso a hospitales, lo cual pone de realce su carácter complementario. Nótese que esta es precisamente la excepción a la regla general de que los establecimientos referidos en este trabajo son del nivel primario: este particularmente es del nivel secundario, es decir, un nivel mayor de complejidad, pues en él también se atienden patologías más graves, lo que a su vez explicaría el por qué se suele recurrir a otros organismos como un hospital, en virtud de su mayor capacidad resolutive.

d) Centro de salud urbano

Se trata de un establecimiento que suele estar vinculado a un hospital. Ello puede significar que esté asignado a una población mayor y que por este motivo su atención sea ambulatoria.

e) Centro de salud rural

Este también es un centro de baja complejidad, pero destinado a localidades rurales.

1.2.3.2. Servicios de urgencia

a) Servicio de atención primaria de urgencia, SAPU

Este organismo, aun cuando es de urgencia, se trata de uno de baja complejidad, que se emplaza adosado a un centro de salud o en un local anexo, siendo dependiente técnica y administrativamente de este o, en su defecto, de quien la autoridad sanitaria local determine. Por ejemplo, el SAPU de Miraflores Alto, sector de la ciudad de Viña del Mar, está ubicado inmediatamente al lado del cesfam de dicho lugar. Las prestaciones de salud las otorga en horas inhábiles –al igual que los demás servicios de urgencia–, lo que constituye una de sus principales diferencias con las demás categorías de establecimientos de atención primaria, lo cual explica por qué el cesfam de referencia puede no estar en funcionamiento, pero sí debe estarlo el SAPU.

El hecho de tratarse de atención primaria, junto con el carácter urgente de las prestaciones que otorga y la mayor disponibilidad horaria, se traducen en un deber de atención inmediata. Dependiendo de su capacidad resolutive, este deber puede dar lugar a otro: el deber de derivar a otro establecimiento de mayor complejidad.

b) Servicio de atención primaria de urgencia de alta resolución, SAR

Entregan atención médica de urgencia, con énfasis en la oportunidad y mayores capacidades resolutive. En la práctica, complementan el horario de funcionamiento del cesfam y el SAPU, razón por la cual su disponibilidad al público es mayor, por ejemplo, durante la noche. La idea es que el usuario no concurra a un hospital, es decir, a un nivel superior de atención en salud, si es que se trata de una patología de baja complejidad, lo que favorece la continuidad de esta actividad, así como la coordinación cuando se requiera derivar a un establecimiento hospitalario.

Como su nombre indica, tienen mayor capacidad resolutive que el SAPU, mejor equipamiento y más personal. Tómese como ejemplo el SAR de Valparaíso, en comparación con el SAPU del sector Los Placeres de la misma comuna.

c) Servicio de urgencia rural

Este organismo posee las características típicas de los servicios de urgencia, solo que, como su nombre advierte, está emplazado en localidades rurales. Se aprecia que, al igual que el SAPU y el SAR, depende técnica y administrativamente de un cesfam u otro establecimiento según se determine y su horario de atención es complementario al funcionamiento del mismo.

1.2.3.3. Consultorios generales

a) Consultorio general urbano

Como es de esperarse, su capacidad resolutive viene determinada por la complejidad de los recursos disponibles. Con todo, normalmente cuenta con profesionales médicos y odontólogos generales, así como enfermeros, matronas, nutricionistas, etcétera, además de un tecnólogo médico para el manejo del laboratorio básico que pueda poseer el recinto. Esta dependencia no es exclusiva de este tipo de establecimiento, sino que también se observa en los cesfams.

A propósito de estos laboratorios, la Contraloría General de la República ha entendido que los servicios que prestan son labores de mero apoyo a la gestión municipal, susceptibles de encargo por parte de la municipalidad, mediante la celebración de contratos, sin que ello implique entregar el ejercicio de una función pública. Así, el órgano contralor ha opinado que

no puede estimarse en la situación planteada que los servicios prestados por el laboratorio clínico de un cesfam constituyan una función inherente a la entidad edilicia, sino más bien que se trata de una labor de apoyo a la gestión, sin que se afecten facultades privativas del ente comunal, de aquellas a que se refiere el artículo 3º de la ley N° 18.695, en tanto las materias en estudio no comprenden una tarea propia, habitual y genérica del municipio, que necesariamente deba ser llevada a cabo por personal municipal (dictámenes N° E123423, 2021; N° 70.961, 2016).

b) Consultorio general rural

Se trata de un establecimiento ubicado generalmente en localidades de baja densidad demográfica, sin perjuicio de lo cual también suelen contar con un médico, un odontólogo, una enfermera matrona, otros profesionales y técnicos apoyados por medios básicos de diagnósticos y tratamiento.

A propósito de estos organismos, nótese que la ley aún emplea la antigua noción de «consultorios» que, a pesar de su uso aún frecuente en la práctica, es antigua y en franca retirada, dada la existencia de pocos de estos establecimientos en Chile y la llegada de los cesfams, detallados anteriormente. Todavía más, popularmente estos últimos suelen ser referidos como «consultorios». Por ejemplo, es normal escuchar a una persona de mayor edad usuaria del sistema de salud comentar que está en el «Consultorio de Recreo», en Viña del Mar, en circunstancias de que, en realidad, se trata del cesfam de ese sector de la comuna.

c) Centro comunitario de rehabilitación

En específico, este establecimiento está orientado a prestaciones de salud a favor de personas con alguna discapacidad física.

1.2.3.4. Postas y estaciones médicas

a) Posta de salud rural

Brinda atención que cubre las necesidades de salud de sectores rurales, por lo que su población asignada suele ser menor. Cuando no es posible resolver una determinada situación, debe derivar a otro establecimiento de la red que, frecuentemente, será su referencia, normalmente un cesfam o un hospital. Cuentan con un técnico paramédico, siempre disponible y en comunicación con estos últimos. A diferencia de los servicios de urgencia, su horario de funcionamiento es más limitado.

La posta rural, junto a los consultorios generales urbanos y rurales, son los tres organismos expresamente recogidos en la definición del artículo 2º, letra a), de la ley N° 19.378 y fueron los existentes hasta la dictación del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, siendo traspasados mediante este precepto a la dependencia de las municipalidades.

b) Estaciones médico-rurales y de barrio

En estos establecimientos, la atención es esencialmente ambulatoria, sin propiedad sobre un bien inmueble, sino que el espacio físico en que operan es temporalmente cedido por la comunidad. Estos no poseen personal auxiliar permanente, sino que son atendidos por un equipo de salud rural que acude en rondas periódicas.

Llegados a este punto, pueden comentarse dos cosas:

- 1) Puede ser difícil distinguir entre ciertos establecimientos más allá de la denominación particular que reciban, debido a la semejanza de las prestaciones que otorgan y la población que están destinados a atender. Así, en un ejercicio de suprimir mentalmente el nombre o denominación de alguno de ellos, con frecuencia puede confundirse una posta de salud rural con un consultorio general rural o un centro de salud rural.
- 2) Con el fin de facilitar el entendimiento del sistema de responsabilidad civil médica, cuando se trate de una municipalidad, corporación municipal o asociación municipal, en ellas se entienden abarcados cada uno de estos establecimientos de atención primaria de manera indistinta, para efectos de determinar la responsabilidad del órgano que los administra. En otras palabras, la responsabilidad que recae sobre la municipalidad no cambiará

si, en un caso concreto, se trata de un cesfam o de una posta rural de su dependencia. Esta prevención tiene una consecuencia: si bien no es posible unificar absolutamente todo el sistema de salud bajo un mismo régimen de responsabilidad, tampoco es posible una posición contraria extrema que pretenda construir un sistema de responsabilidad para cada recinto de atención primaria de salud. Esto último no tendría sentido, debido a la vinculación o similitud existentes ya vistas.

Recapitulando, todos corresponden en general al nivel primario de salud, cuya atención es de baja complejidad, ambulatoria —y, en algunos casos, inmediata—, con menos recursos que los niveles superiores y dependientes, en último término, de un órgano de la Administración del Estado. Así, en este contexto, la posición adoptada en este trabajo es intermedia: no es posible la unificación absoluta, ni tampoco la total fragmentación del régimen.

1.2.3.5. Las farmacias

En la normativa que se ha examinado hasta ahora, tampoco se hace mención expresa a las farmacias, aun cuando existen en la práctica.

Específicamente, este trabajo se refiere a las conocidas normalmente como «farmacias populares» o «farmacias comunales», para distinguirlas de las pertenecientes a empresas privadas.

La Contraloría se ha referido ampliamente a estos organismos, aceptando su procedencia. En primer término, las municipalidades tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (Constitución, artículo 118, inciso cuarto; ley N° 18.695, artículo 1º, inciso segundo). También se justifica conforme a un derecho fundamental: el derecho a la protección de la salud, previsto en el artículo 19, N° 9, de la carta fundamental. Además de las anteriores, destaco las demás normas que han sido objeto de este trabajo.

Sin embargo, el principal punto de conexión entre las municipalidades y las farmacias está dado por la ley N° 19.378, que dispone que:

los establecimientos municipales de atención primaria de salud cumplirán las normas técnicas, planes y programas que sobre la materia imparta el Ministerio de Salud. No obstante, siempre sin necesidad de autorización alguna, podrán extender, a costo municipal o mediante cobro al usuario, la atención de salud a otras prestaciones (ley N° 19.378, artículo 56, inciso primero).

Así, la Contraloría dictaminó que:

por concepto de estas «otras prestaciones» a las que alude la norma recién transcrita, los establecimientos de salud municipal se encuentran habilitados legalmente para entregar medicamentos distintos de los que deben suministrar a sus beneficiarios en virtud de la ley o de aquellos complementarios que proporcionan con cargo a programas del Ministerio de Salud...

dentro de estas «otras prestaciones» que pueden otorgar tales establecimientos en materia de atención de salud, es posible entender comprendido el expendio de medicamentos a través de sus farmacias, en la medida que esa actividad se desarrolle con una finalidad de salud pública, como lo es la de facilitar el acceso a dichos productos por parte de la población...

en la medida que el expendio de medicamentos se haga a través de las farmacias pertenecientes a los establecimientos municipales de atención primaria de salud y con fines de salud pública —mas no comerciales—, esa acción se enmarcará, según se explicó, dentro del ámbito de acciones en el que pueden intervenir los municipios (dictamen N° 13.636, 2016).

Todavía más, las farmacias son centros de salud (Código Sanitario, artículo 129, inciso segundo), es decir, son instituciones en las que se realizan acciones sanitarias y cooperan con miras al uso racional de los medicamentos en la atención de salud. «Solo los establecimientos señalados en este artículo y en el artículo 129 D estarán facultados para expender productos farmacéuticos, cualquiera sea la condición de venta de estos» (Código Sanitario, artículo 129, inciso quinto).

A su vez,

los establecimientos asistenciales de atención cerrada y los de atención ambulatoria que cuenten con salas de procedimiento o pabellones de cirugía menor podrán contar con farmacia o con botiquines en los que se incluyan los medicamentos necesarios para el ejercicio de las acciones de salud que se lleven a efecto dentro del establecimiento (Código Sanitario, artículo 129 D, inciso primero).

De esta manera, la ley se refiere a establecimientos como los tratados en este estudio, como es el caso de una farmacia asociada a un cesfam.

No obstante, del dictamen antes citado, se obtiene que la facultad de las municipalidades de abrir y operar farmacias no es una regla absoluta, pues tiene algunos requisitos:

- 1) El propósito del expendio de medicamentos está limitado a facilitar el acceso a dichos productos, en atención a su difícil obtención y alto costo para el beneficiario. Los fines comerciales no están permitidos, ya que vulnerarían lo preceptuado en el artículo 19, N° 21, de la Constitución y 11 de la ley N° 18.695, conforme a los cuales el municipio requiere de autorización mediante ley de *quorum* calificado para llevar adelante actividades comerciales.
- 2) El beneficiario –a quien la farmacia puede vender medicamentos– debe residir en la comuna. En este sentido, el ente contralor sostuvo que «se encuentran habilitadas para expender medicamentos tanto a las personas inscritas en dichos establecimientos, como a las que no lo están» (dictamen N° 24.933, 2016), siempre que «ellas tengan su domicilio en la comuna en que el municipio respectivo ejerce su competencia» (dictamen N° 4.491, 2017). Así, por ejemplo, si la farmacia fue implementada por la Municipalidad de Valparaíso, aquella puede despachar medicamentos a toda persona domiciliada en dicha comuna e incluso «a aquellas que desarrollan allí habitualmente su actividad laboral» (dictámenes N° 4.491, 2017; N° 9.390, 2016).
- 3) El expendio de medicamentos solamente puede ser hecho a través de las farmacias de los establecimientos de atención primaria de salud, o sea, la farmacia debe depender administrativamente de estos últimos. El ordenamiento jurídico no permite expresamente la instalación de farmacias independientes, de modo que tiene aplicación el principio de jurisdicción de los artículos 6° y 7° de la Constitución y 2° de la ley N° 18.575. En todo caso, en un dictamen posterior, la Contraloría sostuvo que

la farmacia municipal debe depender administrativamente del respectivo establecimiento de atención primaria de salud municipal, pero ello no implica que necesariamente deba funcionar en el mismo recinto o edificio en el que aquel otorga otras prestaciones de salud, pudiendo operar en un inmueble distinto (dictamen N° 33.699, 2016).

Además, tampoco ha presentado objeciones en cuanto al número de farmacias populares, señalando que

no se advierte inconveniente jurídico para que exista más de una farmacia dependiente de un mismo establecimiento de atención primaria de salud municipal, aspecto que deberá ser ponderado por cada municipio, teniendo en consideración las necesidades

específicas de la comuna y los recursos humanos, financieros y materiales de que disponga la respectiva entidad edilicia (dictamen N° 14.646, 2017).

- 4) Los medicamentos deben ser estrictamente para el uso humano. En consecuencia, en opinión de la Contraloría, no son procedentes las farmacias veterinarias. En este sentido, ha argumentado que

la atribución de implementar farmacias por parte de los municipios se encuentra circunscrita a una finalidad de salud pública de los vecinos de la comuna, esto es, facilitar su acceso a medicamentos de uso médico, al amparo de la función de atención primaria de salud (dictamen N° E267923, 2022).

En esa línea, «los medicamentos de carácter veterinario no constituyen elementos de uso médico cuya entrega se encuentra comprendida en las acciones de protección y recuperación de la salud de los vecinos, a que alude la ley N° 19.378» (dictamen N° E267923, 2022).

Debe tenerse presente que en 2015 se pretendió modificar el artículo 23, letra a), de la ley N° 18.695, pero, en abril de 2022, el proyecto de ley en cuestión fue archivado. La idea era incorporar un inciso segundo, del siguiente tenor:

En ejercicio de las funciones en materia de salud pública, las municipalidades podrán constituir o establecer una farmacia, con el objeto de permitir un mayor acceso a medicamentos por parte de su población. Todo lo relativo a los requisitos de funcionamiento de estas farmacias, se regirá por lo preceptuado en el Código Sanitario decreto con fuerza de ley N° 725 del Ministerio de Salud (boletín N° 10.360-06).

En suma, la sistematización de una normativa dispersa, aunque clara, relativa al expendio de medicamentos mediante farmacias de dependencia municipal, lleva a concluir que ello es una atribución del ente edilicio —o de la corporación municipal—, con las limitaciones expuestas y que, por su gran aplicación en la práctica, el legislador debería reconocer en términos más precisos, en lugar de depender de los dictámenes de la Contraloría a cuyo amparo se han desarrollado estos establecimientos.

1.2.4. Las entidades administradoras de salud municipal

Se entiende por «entidades administradoras de salud municipal» a

las personas jurídicas que tengan a su cargo la administración y operación de establecimientos de atención primaria de salud municipal, sean estas las municipalidades o instituciones

privadas sin fines de lucro a las que la municipalidad haya entregado la administración de los establecimientos de salud, en conformidad con el artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1 3.063, del Ministerio del Interior, de 1980 (ley N° 19.378, artículo 2°, letra b).

Nuevamente, no se ofrece un concepto propiamente tal, sino que se agrupa una serie de instituciones bajo un mismo término. Como fluye del tenor literal de la norma, estas entidades pueden ser las municipalidades y las instituciones privadas sin fines de lucro, en los términos del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980.

Pues bien, el mencionado decreto con fuerza de ley reglamenta la aplicación del artículo 38 del decreto de ley N° 3.063, de 1979. En su versión original, rezaba de la siguiente forma:

El otro cincuenta por ciento de la participación municipal en el impuesto territorial, constituirá un Fondo Común Municipal que se distribuirá entre todas las municipalidades del país, de acuerdo a la misma fórmula contenida en el artículo 36.

Las municipalidades deberán destinar preferentemente los recursos de este fondo a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local. Además, podrán tomar a su cargo servicios que estén siendo atendidos por organismos del sector público o del sector privado, en este último caso ateniéndose al principio de subsidiariedad; como asimismo podrán destinarlos al financiamiento de obras de adelanto local.

Dentro del plazo de ciento ochenta días el presidente de la república deberá dictar un reglamento que contenga normas sobre las siguientes materias:

- a) Procedimiento para perfeccionar la transferencia de servicios, sus activos, recursos financieros y de personal, al sector municipal.
- b) Determinación del régimen estatutario del personal de los servicios que se transfieran.
- c) Establecimiento de normas especiales de administración financiera aplicable a los servicios transferidos.
- d) Establecimiento de normas sobre control y evaluación de las inversiones que se efectúen con cargo al Fondo Común Municipal por parte de los Ministerios del Interior y de

Hacienda, incluyéndose normas que permitan suspender temporalmente la asignación de estos recursos cuando se infrinjan disposiciones sustantivas o de procedimiento que regulen dicha inversión (decreto ley N° 3.063, 1979, artículo 38, versión original).

Toda la normativa citada encuentra su fundamento en el artículo 119, inciso tercero, de la Constitución.

En definitiva, la relevancia del prístino decreto ley fue superlativa, pues sirvió de fundamento para la dictación del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, que, a su vez, dio origen a la descentralización de la salud primaria, fenómeno también conocido como la «municipalización» de la atención primaria de la salud, que con el tiempo resultó perjudicial para el sistema de salud en general y al que este trabajo ha hecho referencia.

1.2.4.1. La municipalidad como entidad administradora de salud

No es un objetivo de este trabajo detenerse en lo que es una municipalidad en general, por la abundancia de doctrina sobre su concepto, regulación, características y orígenes, sino en cuanto a la función relacionada con la salud pública, según lo prescribe el artículo 4º, letra b), de la ley N° 18.695.

Esta última, junto con el artículo 23 de la ley N° 18.695 son las normas rectoras en materia de salud municipal. Dicho artículo establece la unidad de servicios de salud como elemento de la organización interna de la municipalidad, que tiene la función de asesorar al alcalde y al concejo municipal en la formulación de las políticas relativas a dichas áreas (ley N° 18.695, artículo 23, inciso primero), aunque no es un elemento de su esencia.

Se ha mencionado anteriormente que la administración de la salud municipal puede ser por la municipalidad directamente o por una entidad distinta.

Cuando la administración de dichos servicios sea ejercida directamente por la municipalidad, le corresponderá cumplir, además, las siguientes funciones:

- a) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con salud pública y educación, y demás servicios incorporados a su gestión; y
- b) Administrar los recursos humanos, materiales y financieros de tales servicios, en coordinación con la Unidad de Administración y Finanzas (ley N° 18.695, artículo 23, inciso segundo).

Cuando exista corporación municipal a cargo de la administración de servicios traspasados, y sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero, a esta unidad municipal le corresponderá formular proposiciones con relación a los aportes o subvenciones a dichas corporaciones, con cargo al presupuesto municipal, y proponer mecanismos que permitan contribuir al mejoramiento de la gestión de la corporación en las áreas de su competencia (ley N° 18.695, artículo 23, inciso tercero).

Debe tenerse presente que no es obligatorio para la municipalidad el contar con una unidad de servicios de salud, pues esta no aparece entre las enunciadas en el artículo 16 de la ley N° 18.695, relativo a las unidades que necesariamente deben formar parte de la organización interna del municipio. Esto puede conducir a dos cosas:

- 1) que no le sea aplicable el artículo 23 en su totalidad; y
- 2) que, en el caso de que exista una corporación municipal y el municipio no cuente con la unidad de servicios de salud, su rol se vea limitado al de un socio más dentro de dicha corporación, por ejemplo, en lo que respecta al financiamiento de esta última, sin importar que el alcalde ejerza la presidencia por mandato legal (decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, 1980, artículo 12), ya que la ley no le otorga deberes de fiscalización de la corporación municipal.

En cuanto al control de esta actividad, son aplicables las normas generales de la ley N° 18.695. En su artículo 51, inciso primero, somete a las municipalidades a la fiscalización de la Contraloría, conforme a su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo municipal y a las unidades municipales —como la unidad de control— dentro del ámbito de su competencia.

A dicha norma se suman en especial los artículos 3° y 10 del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980. El primero ordena que

las municipalidades que tomen a su cargo la atención de un servicio, se ajustarán en su gestión a todas las disposiciones que sobre el particular rigen para tal actividad y estará[n] sujeta[s] a la supervigilancia técnica y fiscalización que disponga la ley, de parte de las entidades y servicios especializados.

Por lo que se refiere específicamente a establecimientos educacionales y a los que realizan prestaciones de salud en su gestión por las municipalidades y en cuanto a supervigilancia y fiscalización, quedarán sujetos a las mismas normas aplicables

a los establecimientos de uno y otro género, que pertenecen o se explotan por particulares (decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, 1980, artículo 3°).

De esta manera, un órgano competente para fiscalizar la actividad objeto de este trabajo es la Superintendencia de Salud, conforme al artículo 107 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005. También lo sería el Instituto de Salud Pública, según los artículos 57, inciso tercero, y 59 del mismo decreto con fuerza de ley, en la medida en que existan farmacias de dependencia municipal y centros de salud familiar que lleven adosado un laboratorio clínico.

Sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Contraloría General de la República, de acuerdo a la legislación vigente, para el control del destino de los recursos del Fondo Común Municipal, atendiendo a los objetivos que establece el inciso segundo del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, los Ministerios de Interior y de Hacienda podrán requerir de dicho organismo contralor que efectúe las correspondientes auditorías (decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, 1980, artículo 10).

Se consagra así un rol, aunque francamente menor, de los mencionados ministerios en la salud municipal.

Un último órgano fiscalizador que cabe mencionar es el servicio de salud respectivo, toda vez que, en uso de sus atribuciones legales, supervisará «el cumplimiento de las normas técnicas que deben aplicarse a los establecimientos municipales de atención primaria y del programa de salud municipal» (ley N° 19.378, artículo 60; decreto N° 140, 2005, artículo 26, inciso primero).

1.2.4.2. Otras entidades administradoras de salud

a) La corporación municipal

Igualmente relevante es detenerse en las demás entidades administradoras de salud municipal. Para ello, nuevamente importa un examen detenido de las normas relacionadas.

Así, el artículo 2°, letra b), de la ley N° 19.378, se remite, en lo relacionado con estas entidades, al artículo 12, inciso primero, del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, que reza de la siguiente forma:

Las municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación, de salud o de atención de menores, para los efectos de la administración y operación de ellos, podrán constituir, conforme a las normas del título XXXIII del libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna, interesadas en

los servicios referidos, una o más personas jurídicas de derecho privado, o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro. En los estatutos de las personas jurídicas que constituyan las municipalidades deberá establecerse que la presidencia de ellas corresponderá al alcalde respectivo, quien podrá delegarla en la persona que estime conveniente y que el número de directores no podrá ser superior a cinco. Todos estos cargos serán concejiles (decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, 1980, artículo 12, inciso primero).

Evidentemente, esta norma no basta por sí sola para tener un panorama completo de la regulación aplicable. En esa línea, el ordenamiento jurídico no solamente otorga al municipio la facultad de constituir estas personas jurídicas, sino que también consagra en diversas disposiciones la posibilidad de que aquel les otorgue subvenciones y aportes. Así, la ley N° 18.695 establece la atribución esencial de la entidad edilicia de

otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.

Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a las actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo establecido en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de Interior, de 1980, cualesquiera [sic] sea su forma de administración (ley N° 18.695, artículo 5°, letra g).

Por otra parte, «las municipalidades podrán otorgar aportes y subvenciones a las corporaciones y fundaciones de que formen parte, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65, letra g)» —que, en rigor, es la letra h)— (ley N° 18.695, artículo 132). A su turno, el alcalde, con acuerdo del concejo municipal, puede otorgar «subvenciones y aportes, para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, y ponerles término» (ley N° 18.695, artículo 132).

Con la mención hecha por el artículo 132 a las entidades conocidas como «corporaciones» es que se llega a la figura de la corporación municipal.

La Contraloría ofrece un concepto bastante ilustrador de estas entidades, sosteniendo que son

personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es administrar y operar los servicios traspasados a las municipalidades en las áreas de educación, de salud o de atención de menores, y que hasta antes de la dictación de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 29 de febrero de 1988, (rol N° 50), pudieron constituirse conforme a las normas del título XXXIII del libro I del Código Civil, al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1 3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, agregado por el artículo 26 del decreto ley N° 3.477, del mismo año (dictamen N° 75.508, 2010).

Asimismo, su fundamento constitucional está dado por el artículo 118, inciso sexto, de la carta fundamental y, en la ley orgánica, por los artículos 129 y siguientes.

Eso sí, no debe perderse de vista que no todas las municipalidades cuentan con una corporación municipal, es decir, su creación fue solo una facultad conferida por ley, no una obligación. De hecho, esta situación se mantendrá así por un tiempo, ya que, en 1988, durante la tramitación del proyecto de ley que dio origen a la ley N° 18.695, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional dicha facultad, entendiendo que esta

importa otorgar a las municipalidades la atribución de trasladar funciones que le[s] son propias, según el campo de acción que le ha fijado la Constitución, a entidades con personalidad jurídica distinta de ellas. Esta traslación de funciones y atribuciones, en principio, no es constitucionalmente aceptable, por cuanto la carta fundamental encarga a las «municipalidades» la realización de estas funciones públicas, determinadas en el proyecto dentro del marco constitucional de distribución de competencias que se... asignan a los distintos órganos del Estado (rol N° 50, 1987, considerando 23).

Luego, señaló que las normas que originalmente consagraban esta atribución «al permitir, en forma amplia, que sean otras entidades las que realicen las funciones que son propias de las municipalidades, aun cuando ellas tengan el carácter de "compartidas", altera esa distribución de competencias e infringe la normativa constitucional» (rol N° 50, 1987, considerando 23).

Para mayor abundamiento, el tribunal complementó la argumentación anterior sosteniendo que

tampoco resulta constitucionalmente aconsejable la creación por las municipalidades de estas corporaciones de derecho privado, ya que estas podrían ser utilizadas como mecanismos para contravenir las limitaciones constitucionales que rigen la acción de los municipios, en materias tales, como por ejemplo, la contratación de empréstitos y la celebración de operaciones que puedan comprometer su crédito o su responsabilidad financiera (rol N° 50, 1987, considerando 24).

Por su parte, la Contraloría recogió esta circunstancia en la definición que ofrece, agregando que

el objeto básico de las personas jurídicas de que se trata, consiste en la realización de las funciones públicas previstas en los literales a) y b) del artículo 4° de la ley N° 18.695, ... que se refieren a la educación y a la salud pública, y que aun cuando pueden ser desarrolladas en forma directa por estas instituciones, o con otros órganos del Estado, son tareas propias de los municipios por lo que el Estado contribuye al financiamiento de las corporaciones en estudio, por medio de la entrega de recursos de origen fiscal o municipal (dictamen N° 75.508, 2010).

Lo expuesto en los dos últimos párrafos puede resumirse en que, por un lado, es inconstitucional la creación de más de estas organizaciones, pero se ha permitido la existencia de las que ya estaban constituidas en virtud del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, hasta la entrada en vigencia de la ley N° 18.695; por otro lado, por mucho que se trate de servicios prestados por entidades de derecho privado, se trata del cumplimiento de una función pública en que el municipio sigue estando involucrado.

Sin embargo, debe hacerse una prevención: está permitida la creación de estas organizaciones siempre que su propósito sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo, tal como lo indica el tenor literal de los artículos 5°, letra i), y 129 de la ley N° 18.695. Lo que está prohibido es la creación de nuevas corporaciones municipales orientadas a la administración de los servicios –salud, educación y atención de menores– traspasados a las municipalidades a raíz del mismo decreto con fuerza de ley.

En cuanto al control y fiscalización, a pesar de ser personas jurídicas de derecho privado, igualmente se someten en este sentido a la Contraloría, pues ella:

«fiscalizará las personas jurídicas de derecho privado a que se refiere el artículo 12, de acuerdo a las facultades que le otorga el artículo 25 de su ley orgánica» (decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, 1980, artículo 15) y esta última, a su turno, dicta que

la Contraloría... fiscalizará la correcta inversión de los fondos públicos que cualesquiera persona o instituciones de carácter privado perciban por leyes permanentes a título de subvención o aporte del Estado para una finalidad específica y determinada. Esta fiscalización tendrá solamente por objeto establecer si se ha dado cumplimiento a dicha finalidad (ley N° 10.336, artículo 25).

La ley N° 18.695 también hace lo propio en su artículo 136, inciso primero, al otorgar facultades fiscalizadoras al ente contralor.

Por si ello fuera poco, según los artículos 135 y 136, inciso segundo, una unidad del propio municipio respectivo también cuenta con estas facultades: la unidad de control, incluso en los mismos términos que la Contraloría.

Entonces no es extraño que estas entidades administradoras de salud municipal sean en la práctica las corporaciones municipales. Aun si no se contase con los extensos razonamientos que han mantenido el Tribunal Constitucional y la Contraloría, puede llegarse a la misma conclusión, debido a lo estrechamente vinculadas que están las normas de unas y otras. De una parte, ellas se hacen referencias mutuas en más de una ocasión:

- 1) los artículos 131, inciso segundo, y 136, inciso primero, de la ley N° 18.695 contienen una mención expresa al decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980.
- 2) el antes expuesto artículo 65, letra h), se relaciona con los aportes y subvenciones otorgados a personas jurídicas sin fines de lucro, lo que evidentemente es una referencia a las constituidas conforme al decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980.

De otra parte, las similitudes son notables:

- 1) ambas son personas jurídicas sin fines de lucro constituidas conforme a las normas pertinentes del Código Civil;
- 2) pueden recibir subvenciones o aportes de origen municipal;
- 3) están sometidas a la fiscalización de la Contraloría y de la unidad de control del municipio respectivo; y

- 4) en ambas entidades el régimen laboral y previsional del personal es el correspondiente al sector privado, según el artículo 136 de la ley N° 18.695.

b) La Asociación de Municipalidades

Esta entidad es otra cuya personalidad jurídica es de derecho privado y su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 118, inciso sexto, de la Constitución. A nivel legal, la ley N° 18.695 se hace cargo de regularla, primero, con referencia amplia en su artículo 5°, inciso final, luego, detalladamente en los párrafos 2° y 3° del título VI.

La circunstancia de poder dedicarse a la administración de la salud municipal está posibilitada por la ley N° 18.695, según la cual la asociación puede tener como objeto «la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, a la seguridad pública, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios» (ley N° 18.695, artículo 137, letra d).

Las normas sobre el directorio son similares a las previstas para la corporación municipal. Por ejemplo, en ambos casos el alcalde es quien preside la persona jurídica. Así lo establece el artículo 141, inciso noveno, para el caso de la asociación, lo que tendrá relevancia en su régimen de responsabilidad aplicable.

En lo que respecta a la fiscalización y control de la personalidad jurídica, se puede afirmar que existe un doble régimen:

- 1) En relación con los aportes que la municipalidad le entrega, la fiscalización corresponderá a la Contraloría (ley N° 18.695, artículo 150). Eso sí, habiendo solo convenio y no personalidad jurídica, no debería significar que la Contraloría no tenga facultades de fiscalización. La diferencia es que en estos casos la Contraloría fiscalizará a las municipalidades, no a una persona jurídica que no existe.
- 2) En lo relativo al debido cumplimiento de sus estatutos, así como a la obligación de comunicación de sus modificaciones estatutarias, de domicilio legal o composición de su directorio, la asociación municipal se somete al control de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (ley N° 18.695, artículo 144, inciso tercero).

No obstante su regulación, en la práctica, las corporaciones municipales han tenido mayor presencia, incluso recordando que la creación de otras nuevas —administradoras de salud municipal— es inconstitucional. Ello no es de extrañar, producto de la preponderancia que el propio legislador ha dado a estas últimas, lo que se refleja en que, a pesar de sus omisiones y dispersión, la normativa es mucho más acabada.

2. Régimen de la responsabilidad sanitaria municipal

Habiendo expuesto la organización del sistema de salud objeto de este trabajo, es imperativo un estudio que, en definitiva, demuestre a qué régimen de responsabilidad se encuentran sometidas actualmente las entidades prestadoras y administradoras de salud municipal. La importancia de esta cuestión está en que solamente es claro el régimen a que se somete la municipalidad, lo que no sucede con la corporación y asociación municipal.

En cuanto a las reglas sobre la responsabilidad de los órganos de la Administración del Estado en materia sanitaria, ellas están contenidas en la ley N° 19.966. En concreto, «los órganos de la Administración del Estado en materia sanitaria serán responsables de los daños que causen a los particulares por falta de servicio» (ley N° 19.966, artículo 38). Como es apreciable, esta norma es amplia, toda vez que dentro de la expresión «órganos de la Administración del Estado en materia sanitaria» se comprenden varias entidades que desempeñan funciones en esa área, incluyendo a las municipalidades, corporaciones y asociaciones municipales, lo que suscita una discusión con respecto a estas dos últimas, por las cuales es discutible sostener que responden por falta de servicio.

Respecto a las municipalidades, es apresurado concluir que el legislador fue redundante al fijar nuevamente la falta de servicio en materia sanitaria, estando ella ya consagrada en la ley orgánica. En realidad, la ley N° 19.966, en tanto norma especial en la materia, viene a reforzar la idea de que la municipalidad responde por falta de servicio, ya que una hipotética ausencia de la norma del artículo 38, inciso primero, de la ley podría llevar a pensar que responde conforme a la responsabilidad extracontractual del Código Civil, pero ello es totalmente descartable.

Sobre la noción de falta de servicio, basta con enunciarla como punto de partida para examinar el tema de la responsabilidad civil médica de las municipalidades, pues este trabajo no pretende detenerse en los orígenes ni evolución histórica de dicho factor de atribución, dado el extenso tratamiento de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema, las cuales ya lo dan por asentado completamente, pudiendo dejar de lado antiguas discusiones sobre el régimen de responsabilidad aplicable. En efecto, mientras que el ordenamiento jurídico consagra en diversas normas la falta de servicio como factor de atribución de responsabilidad patrimonial, sus alcances y contenido han sido perfilados principalmente por la jurisprudencia. En general, la Corte Suprema ha entendido que la falta de servicio consiste en

una deficiencia o mal funcionamiento del servicio en relación a la conducta normal que se espera de él, estimándose que ello concurre cuando aquel no funciona debiendo hacerlo y cuando funciona irregular o tardíamente, operando así como un factor de imputación que genera la consecuente responsabilidad indemnizatoria, conforme lo dispone expresamente el artículo 42 de la ley N° 18.575 (rol N° 9.554, 2012, considerando 11).

Por su parte, el artículo 43 de la ley N° 19.966 establece la mediación previa como requisito para ejercer acción jurisdiccional de responsabilidad contra los prestadores institucionales de salud que están definidos por la ley en el artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, en la que se persigue la indemnización por los daños generados en el cumplimiento de las funciones de prestación asistencial. En síntesis, la mediación previa es requisito para ejercer la acción indemnizatoria, ya sea que se trate de municipalidades, de corporaciones o asociaciones municipales.

2.1. Discusión sobre el régimen de responsabilidad patrimonial aplicable a entidades administradoras de salud municipal distintas de la municipalidad

Teniendo en cuenta todo lo precedente, existe una cuestión que no ha sido resuelta por el legislador: el sistema a aplicar en el supuesto de un perjuicio generado por un organismo de atención primaria de salud y dependiente de una corporación municipal. Si estas son personas jurídicas de derecho privado, ¿bajo qué régimen responden ante el perjuicio generado por sus entidades de salud dependientes? ¿Debe seguirse un criterio de derecho público, es decir, nos reconducimos a las normas sobre responsabilidad patrimonial municipal, esto es, la falta de servicio? ¿O debe seguirse un criterio de derecho privado, o sea, nos reconducimos a las normas del Código Civil?

A lo largo del tratamiento dado a las corporaciones municipales y de la jurisprudencia citada se ha dejado entrever que son razones para estimar que el criterio debería ser el primero. A ello es posible agregar las siguientes consideraciones:

- 1) El referido control sigue siendo de parte de la Contraloría y de la respectiva unidad de control municipal, por lo que, si el control es de parte de órganos de la Administración del Estado, sometidos, por ende, al derecho público, el control jurisdiccional debería seguir siendo conforme al mismo criterio, con el fin de no fragmentar aún más el sistema de responsabilidad (ley N° 18.695, artículo 136; decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, artículo 15).
- 2) Si bien es cierto que las normas permiten el traspaso de la administración y operación de los organismos que prestan servicios de atención primaria

de salud, ninguna hace referencia a que se traspase la total dependencia de una municipalidad —en tanto persona jurídica de derecho público— hacia una corporación municipal —en tanto persona jurídica de derecho privado—, lo que no tendría mucho sentido, dada la facultad de la propia municipalidad para constituir una corporación municipal, participar en ella y otorgarle subsidios y aportes, los cuales además tienen un fin específico —en este caso, la salud—. Por lo tanto, si los organismos prestadores de salud siguen dependiendo de la municipalidad respectiva, esta sigue respondiendo patrimonialmente por ellas. Refuerza esta idea el que la municipalidad está autorizada para entregar en comodato los bienes inmuebles destinados a los servicios en cuestión, a estas entidades administradoras, de modo tal que su dominio sigue perteneciendo a la municipalidad (decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, 1980, artículo 12, inciso segundo).

- 3) Si se aceptara que el perjuicio generado por un establecimiento de atención primaria de salud dependiente de una municipalidad se juzga a partir de un estándar distinto del utilizado para juzgar en el caso de una corporación municipal, ello puede conllevar una disparidad o desigualdad en el modo de entender la responsabilidad civil médica. En otras palabras, el solo hecho de que un recinto dependa de una corporación municipal y no de una municipalidad no debería ser determinante ni permitir un régimen diferenciado. Por el contrario, no tendría sentido si se tiene en cuenta que la corporación municipal —aquella constituida para administrar y operar servicios de salud— no existe sin la intervención de la municipalidad en cuanto órgano de la Administración del Estado que la constituye y financia, de modo tal que el patrimonio municipal igualmente se verá involucrado.

Establecidas estas ideas, es pertinente examinar la posición que ha adoptado la jurisprudencia administrativa y judicial.

La posición de la Contraloría es la siguiente: si bien es cierto que tienen un carácter privado, ella ha puesto de realce un interés público comprometido, aludiendo a que

aunque no es posible considerarlos como organismos integrantes de la Administración del Estado, se justifica que se les apliquen determinadas normas que les exigen brindar información o ser controlados en términos similares a los órganos públicos, justamente para resguardar dicho interés y cautelar que la actuación del Estado, a través de ellos, respete la preceptiva orgánica correspondiente y no adolezca de irregularidades (dictamen N° 37.493, 2010).

Esta no es la única ocasión en que la Contraloría se ha referido a aquellas personas jurídicas de derecho privado constituidas por órganos estatales. En efecto, las encuadra dentro de un género de organismos

a través de los cuales el Estado no realiza en forma inmediata determinadas actividades inherentes al cumplimiento de sus funciones, sino que lo hace indirectamente, por medio de una entidad privada, utilizando la preeminencia que le da su forma de participación en esta.

no obstante constituir personas jurídicas de derecho privado, se encuentran en una situación especial, puesto que su creación no obedece a la libre iniciativa de particulares, sino que tiene su origen en una disposición legal que habilita a determinados órganos públicos para constituir las, en términos que aseguren una posición dominante del Estado en su gestión (dictamen N° 37.493, 2010).

En consecuencia,

en ellas está presente de un modo preeminente el interés público, en razón de la participación que tiene el Estado en sus recursos o en su dirección, toda vez que, en lo sustantivo, este último, por medio de formas propias del derecho privado, también persigue satisfacer necesidades públicas (dictamen N° 37.493, 2010).

No obstante, ha seguido insistiendo en que la corporación municipal no forma parte de la Administración del Estado (véanse dictámenes N° 75.508, 2010; N° 52.542, 2013; N° 80.975, 2014).

Por su parte, la Corte Suprema sostuvo que

tanto la responsabilidad por el hecho propio, como aquella por el hecho ajeno y la falta de servicio son regímenes distintos cuya aplicación dependerá tanto de la naturaleza jurídica —pública o privada— de la entidad demandada, como de la correcta subsunción que se haga de los hechos acreditados, a las normas jurídicas respectivas (rol N° 35.721, 2017, considerando 5°).

Por un lado, la naturaleza jurídica de la corporación municipal está clara: es una persona jurídica de derecho privado,

cuya responsabilidad se rige por las normas generales del Código Civil. Ello, sin perjuicio [de] que se trate de la especial categoría de instituciones de derecho privado, con o sin fin de lucro, en que el Estado o sus instituciones tiene participación

igualitaria o mayoritaria que, no obstante ello, no integran la Administración del Estado, al no ser personas jurídicas de derecho público creadas por ley. Ello permite, desde ya, descartar que la demandada responda por falta de servicio (rol N° 35.721, 2017, considerando 8°).

Lo anterior permite afirmar que la idea del interés público esgrimida por la Contraloría no se extiende al régimen de responsabilidad patrimonial al que está sujeta la corporación municipal, sino estrictamente a las normas de transparencia.

Por otro lado, en cuanto a la correcta subsunción de un hecho en las normas respectivas es algo que dependerá en gran medida precisamente de la naturaleza jurídica del ente demandado, lo cual es un aspecto para revisar caso a caso, como también dependerá de las argumentaciones formuladas por las partes. En general, no es sencillo imputar responsabilidad según el Código Civil a una entidad de derecho público y, conforme lo estima la Corte Suprema, tratándose de una entidad de derecho privado, no se le puede atribuir falta de servicio. Así, se estima que esta posición debería ser vista como la dominante o mayoritaria, por la manera en que la Corte Suprema fundamenta el sometimiento de las corporaciones municipales a las normas del Código Civil. Otras sentencias abordadas en este trabajo han seguido esta tendencia.

Adicionalmente, la postura de la corte cobra mayor sentido si se considera el propio tenor literal de la norma del artículo 38 de la ley N° 19.966, que justamente omite a esta entidad como parte del aludido régimen, mencionando solo expresamente Administración del Estado, lo que concuerda con la postura de la Contraloría, según la cual la corporación municipal no forma parte de la Administración del Estado. Ello, junto con la omisión de estos entes que también hace el artículo 152 de la ley N° 18.695, sirve para reforzar la idea de que la corporación municipal responde con base en el derecho privado. En dicho sentido, si el legislador le ha dedicado una regulación tanto en general en la ley N° 18.695 como en particular en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, y en la ley N° 19.378, es de creer que, si él hubiera querido que las corporaciones municipales respondan tal como un órgano público, esto es, bajo un régimen especial respecto de las normas generales del Código Civil, así lo habría dispuesto, pero no es ese el caso.

No obstante, tan solo meses después, en «Vilca Barco con Servicio de Salud de Iquique y otro», la Corte Suprema se manifestó sosteniendo la opinión contraria, incluso teniendo presente que se trata de entidades de derecho privado: ellas responden por falta de servicio, aunque sin ofrecer mayor argumentación, o al menos no una que contradiga con mayor profundidad lo sostenido meses antes. En dicha ocasión, mencionó que,

en esta calidad de prestador de servicios de salud,... a la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Iquique le es aplicable la responsabilidad sanitaria que contempla el artículo 38 de la ley N° 19.966..., es decir, se incorpora la falta de servicio como factor de imputación que genera la obligación de indemnizar a los particulares por los daños que estos sufran a consecuencia de la actuación de los servicios de salud del Estado (rol N° 9.047, 2018, considerando 8°).

Todavía más, la jurisprudencia judicial ha llegado a sostener la posibilidad de que, en un caso concreto, la modificación del régimen aplicable, esto es, sentenciar por falta de servicio en lugar de responsabilidad civil común, no tenga diferencias sustanciales, al menos no en el resultado indemnizatorio, pues este seguirá siendo esencialmente el mismo. Eso sí, caben dos prevenciones:

- 1) El caso en cuestión no fue uno de responsabilidad civil médica, pero es igualmente importante tener en cuenta que, si la jurisprudencia no es uniforme en lo ya expuesto, bien podría darse una situación similar en el campo médico.
- 2) La demandada fue una corporación municipal, a la que se atribuyó responsabilidad conforme al Código Civil.

Con el objeto de simplificar esta cuestión, en vez de ampliar el abanico de posiciones posibles en los tribunales, es recomendable entender que, aun cuando se pretenda atribuir falta de servicio a la corporación y ello, en el fondo, no cambie la decisión del juez una vez que este ya aplicó el Código Civil, por razones de claridad y certeza, debería mantenerse el criterio mayoritario consistente en que la corporación municipal responde según el derecho común y la municipalidad a partir de falta de servicio. Además, aunque la indemnización no sea alterada sustancialmente como consecuencia de la modificación en el régimen aplicable, ello no puede llevar a desconocer las diferencias entre ambos regímenes, por ejemplo, en lo que respecta a la prescripción.

En definitiva, la situación anterior demuestra que la jurisprudencia reciente no solo es vacilante, sino derechamente contradictoria. Ello dificulta las cosas, puesto que, al momento de un análisis de casos, no deberá sorprender que, en un juicio indemnizatorio, la parte demandada sea una corporación municipal por falta de servicio. Entonces, aun adhiriéndose al criterio que se estima mayoritario en la jurisprudencia, ello es sin perjuicio de que, en último término, como se ha dicho antes, subsumir un hecho en la norma que en derecho corresponda dependerá no solo de la naturaleza jurídica del ente demandado, sino también de las argumentaciones formuladas por las partes.

Ahora bien ¿qué sucede con la asociación municipal? La respuesta puede ser formulada de la siguiente forma: considerando que tanto las corporaciones como

asociaciones municipales son entidades sometidas al derecho privado, sería procedente realizar una analogía, de modo tal que lo mismo que se ha sostenido respecto de las corporaciones puede predicarse respecto de las asociaciones mencionadas. En consecuencia, las asociaciones de municipalidades, al ser entidades de derecho privado, responden a partir de la responsabilidad extracontractual del Código Civil y no por falta de servicio. Eso sí, como se ha visto, debe tenerse presente que no siempre la asociación entre dos municipalidades da lugar a una nueva personalidad jurídica, sino que pueden limitarse a la firma de un convenio sin requerir dicha personalidad, posibilidad que está recogida en el artículo 138 de la ley N° 18.695. En este caso tendrá lugar la cuestión sobre cuál de las municipalidades debe responder, la que estaría resuelta por la letra d) del referido artículo, pues el convenio debe contemplar, entre otras cosas, «el municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten», de modo que deberá atenderse a lo que disponga el convenio en el caso concreto.

2.2. La responsabilidad civil médica en el ámbito municipal según la jurisprudencia

Esclarecido el régimen jurídico aplicable a las municipalidades, corporaciones y asociaciones municipales en materia de responsabilidad civil médica y teniendo presentes las dificultades que provoca lo vacilante de la jurisprudencia, es necesario revisar cómo ella ha entendido concretamente dicha falta. Así las cosas, a continuación, se expone una serie de casos que buscan ofrecer un panorama a lo menos general de la cuestión, aunque no necesariamente taxativo y sin perjuicio de la jurisprudencia circundante que ya ha sistematizado la doctrina. Lo anterior ha de tenerse en cuenta, dada la similitud de los casos tratados con los expuestos en este trabajo, pero sin perder de vista la realidad de un establecimiento de atención primaria de salud en comparación con uno de mayor complejidad.

2.2.1. Falta de atención inmediata

Recuérdese que un establecimiento municipal de atención primaria de salud otorga prestaciones que, entre otras cosas, son de carácter urgente, lo que en términos simples se traduce en prestar una atención inmediata.

Esto es ilustrado en el caso «Leonor del Carmen Hernández Guajardo con Municipalidad de La Cisterna», si bien no es uno de responsabilidad civil médica, igualmente es relevante por la intervención de un servicio de urgencia. En esa medida, el caso ofrece un ejemplo de atención brindada el mismo día en que se requirió al organismo, lo que no es cuestionado en este caso por la Corte Suprema, estableciendo que

al contrario de lo que sostiene el recurrente, quedó establecido que la actora fue atendida de forma inmediata en el Servicio de Urgencia del Consultorio de La Pintana, que de acuerdo a los antecedentes de autos, corresponde a su domicilio (rol N° 31.850, 2019, considerando 7°).

Tampoco se cuestionó por la corte el diagnóstico inicial hecho por el mismo centro asistencial, exponiendo también que, al ser atendida la demandante en el servicio, luego

fue derivada a un hospital atendido [sic] el diagnóstico de fractura de cadera izquierda. De tal suerte que no constan atenciones intermedias o por otros centros asistenciales públicos o privados, que hayan ocasionado el agravamiento de las lesiones sufridas por la actora a consecuencia de su caída a la salida de su trabajo, como lo sostiene el arbitrio en análisis (rol N° 31.850, 2019, considerando 7°).

Así, la derivación al referido hospital lleva a destacar la existencia de un auténtico deber de derivar a un establecimiento de mayor complejidad.

2.2.2. Falta de derivación a un establecimiento de mayor complejidad

Esta modalidad de falta de servicio es mejor comprendida teniendo a la vista el decreto N° 38, según el cual los establecimientos de atención primaria de salud deben

tener implementadas, al menos, las acciones de especialidad ambulatoria de acuerdo a las instrucciones del director del servicio y disponer de un sistema de referencia, derivación y contraderivación a establecimientos de mayor complejidad conforme a las normas técnicas impartidas por el Ministerio de Salud sobre la materia (decreto N° 38, 2005, artículo 6°, letra f).

Pues bien, en «Arias Freire y otros con Municipalidad de Tirúa», la Corte Suprema entendió que

el buen funcionamiento del servicio en el Consultorio de Quidico implicaba, en este caso, tomar en cuenta la evolución que tuvo el menor desde la primera consulta realizada el 3 de abril de 2013 a las 19.30 horas y que lo llevó a acudir nuevamente a ese establecimiento, oportunidad en la cual su derivación debió ser a un recinto de mayor complejidad y no a un centro de salud familiar que solo contaba con atención primaria (rol N° 9.196, 2017, considerando 3°).

Luego, consideró que

la circunstancia de haber vuelto a consultar con síntomas persistentes a pesar de los medicamentos administrados el día anterior permitía razonablemente realizar una prospección de la evolución que tendría el paciente y, en razón de ello, la necesidad de que fuera atendido por un profesional médico cuya presencia no estaba garantizada en el Cesfam de Tirúa –pero sí en un establecimiento de mayor complejidad–, precisamente por tratarse también de un centro de atención primaria de salud que funciona con el sistema de médico de turno con atención telefónica, todo lo cual implica un mal funcionamiento del Consultorio de Quidico (rol N° 9.196, 2017, considerando 3°).

De lo anterior es claro que existe falta de servicio al no derivar a un establecimiento de mayor complejidad. Por ende, también hay falta de servicio si solo se deriva a otro recinto de atención primaria de salud; y con mayor razón debe entenderse que hay falta de servicio si no hay derivación alguna (rol N° 34.842, 2016; Valdivia Olivares, 2019: 238).

2.2.3. Falta de intervención personal del profesional médico de turno

En el mismo caso, la Corte Suprema entiende que, en una situación de urgencia, el buen funcionamiento del servicio podía ser cumplido de dos maneras, ambas vinculadas a la evaluación de un médico:

- 1) mediante la derivación a otro establecimiento de mayor complejidad que garantice la atención de un médico,
- 2) a través de la intervención personal del profesional a cargo del turno de llamados.

En el caso citado, se tuvo por asentado que «el paciente fue enviado a su domicilio únicamente con la prescripción telefónica de medicamentos, evidenciándose de esta forma la prestación de un servicio deficiente» (rol N° 34.842, 2016, considerando 4°). Así, en esa mera prescripción se configura un supuesto de falta de servicio, totalmente opuesto a las dos formas antedichas de funcionamiento normal.

Para una mejor comprensión de este caso, aquí cobra relevancia el impacto negativo que tuvo el fenómeno de la municipalización de la atención primaria de salud, que se vio reflejado en diversas circunstancias. Por ejemplo, la ausencia de una carrera funcionaria que retenga o atraiga a los profesionales y funcionarios calificados o la inexistencia de normas de estabilidad funcionaria como ingreso por concursos públicos, reconocimiento del mérito y la experiencia, falta de estímulos para permanecer en la atención primaria municipal, entre otras

(mensaje de la ley N° 19.378: 4). Esto lleva a la situación de menor disponibilidad de recursos profesionales con que cuentan los establecimientos de atención primaria de salud.

Teniendo esto presente y lo expuesto en el caso, es posible afirmar que la falta de profesional médico en estas entidades de atención primaria no necesariamente configura una falta de servicio. Esto es así por dos motivos:

- 1) no sería indispensable la intervención personal del médico si ya se derivó a un establecimiento de mayor complejidad;
- 2) la presencia de un profesional médico es exigible más bien a los establecimientos mayor complejidad, a los que el interesado es derivado desde aquel de atención primaria –carente de profesional médico permanentemente disponible de forma presencial, en virtud del sistema de turno de llamados–.

La relevancia del deber de atención inmediata, de derivación a otro establecimiento de mayor complejidad o de la intervención personal del profesional médico de turno es tal que, para el autor de este trabajo, en dichas modalidades de falta de servicio radica el núcleo de la responsabilidad civil médica municipal. Esto es así, porque, considerando que existen distintos niveles correlativos o sucesivos de atención en salud, los establecimientos de atención primaria corresponden, mayoritariamente, al nivel primario, en algunos casos prestando servicios de carácter urgente, de modo tal que es propio de estos el deber de derivar a otro establecimiento de mayor complejidad si así lo exige su menor capacidad resolutoria, lo cual no es así tratándose del que corresponda, por ejemplo, al nivel terciario, pues a partir de este nivel ya no hay otro al cual derivar.

2.2.4. Falta de capacitación o vigilancia por parte de la entidad administradora

En «Barriga con Corporación Municipal de Educación de Quilpué» se cuestionó por la corporación que se dio por acreditado un hecho que legalmente no pudo tenerse por probado, consistente en que el perjuicio generado al demandante tuvo como una de sus causas la falta de capacitación y vigilancia que debió haber desplegado la corporación. Sin embargo, la Corte Suprema desechó esta alegación argumentando que, como bien es sabido,

el recurso de casación en el fondo no permite alterar los hechos establecidos por los tribunales del fondo, a menos que se den por infringidas las normas reguladoras de la prueba y tal infracción influya sustancialmente en lo dispositivo de la sentencia (rol N° 5.537, 2022, considerando 10).

De este modo, «no es posible a esta corte revisar ni pronunciarse sobre el hecho basal asentado por los tribunales del fondo, del que se deriva la responsabilidad demandada» (rol N° 5.537, 2022, considerando 10). En consecuencia, efectivamente habría habido una falta de esta especie, sin profundizar en su contenido, aunque para ello puede tenerse a la vista la norma del artículo 2320 del Código Civil, sobre la presunción de culpa por el hecho de terceros que están bajo el cuidado de una persona. De hecho, esta es la norma que el tribunal de primera instancia –2° Juzgado de Letras de Quilpué– tuvo a la vista, sosteniendo que

de los aspectos que se han reseñado en el considerando anterior, y de los hechos reconocidos ante estrados por la propia funcionaria actuante, quien depone como testigo, y que da cuenta de la relación de trabajo dependiente que sostiene con la corporación demandada, y de que –cuando adopta las decisiones que se reprochan– lo hace en esa calidad, configura una de las presunciones de responsabilidad a que alude el código de Bello, en este caso, por virtud de lo previsto en el artículo 2320[,] inciso primero...; deviene la culpa de esa institución, con fundamento –en este caso– en la falta de capacitación y vigilancia que aparece de manifiesto (rol N° C-1.152, 2017, considerando 50).

Anteriormente, en «Méndez Dabdub con Corporación Municipal de Salud», la propia corte sí se ocupó de profundizar en el deber de vigilancia que pesa sobre la corporación municipal respecto de los funcionarios de sus establecimientos de atención primaria (rol N° 35.721, 2017, considerando 4º). Ya ha sido mencionada antes la importancia de esta sentencia en particular, pero debe insistirse de nuevo en ella, en consideración a la sólida fundamentación que esgrime la corte, esta vez en relación con el cómo se configura la presunción del artículo 2320 del Código Civil cuando se trata de una corporación municipal en el terreno médico. Si este hubiera sido un caso de falta de servicio, la doctrina hubiera identificado este caso como una falta en la gestión administrativa del hospital y, más exactamente,... una falla humana de gestión, en la medida en que la funcionaria del consultorio distinta que un médico interpretó –además erróneamente– los resultados de un examen (Valdivia Olivares, 2019: 237), lo que a su vez tiene como causa un mal funcionamiento, relacionada con, como sostendría Valdivia Olivares, la organización del servicio en general, imputable precisamente a la entidad administradora (2019: 237).

A mayor abundamiento, en «Muñoz Torres con Hospital Base Puerto Montt», de las consideraciones de la Corte Suprema se extrae que el deber de capacitación o vigilancia no tiene que ver exclusivamente con la desplegada por la entidad administradora hacia la prestación de salud propiamente tal, sino que también

este deber se extendería a la facilitación de un entorno de protección o seguridad al paciente. En ese sentido, la corte estimó que

asistía al hospital demandado también una obligación de vigilancia en relación a [sic] la niña, quien desde el momento de la internación quedó bajo el cuidado de la institución de salud, debiendo adoptarse a su respecto todas las medidas conducentes al resguardo de su integridad física y psíquica, lo cual tampoco ocurrió (rol N° 27.985, 2016, considerando 18).

Sin embargo, como ha de advertirse, en esta ocasión la demandada no fue una entidad administradora de salud municipal, sino un hospital de autogestión en red, conforme al decreto N° 38, de 2005. Por ende, si la atención que brinda un establecimiento de atención primaria de salud municipal es ambulatoria, es discutible que la falta de capacitación o vigilancia sea aplicable sin reparo alguno a la entidad administradora correspondiente, sino que debe ser matizado.

Nuevamente, utilizando la categorización doctrinal de la falta de servicio, el caso expuesto en este párrafo sería homologable también a una falla humana de gestión, vinculada a la custodia o guarda del paciente, según Valdivia Olivares (2019: 238), y que se verifica a nivel de la administración del hospital, pero en este trabajo también se estima como una situación de defecto de vigilancia, vinculada al monitoreo del estado del paciente que[,] de una u otra forma[,] está bajo el cuidado de... [la institución] y que se verifica más precisamente a nivel del personal no médico (Valdivia Olivares, 2019: 236). Por el contrario, no es homologable a un caso de culpa en los cuidados del paciente, puesto que no se trata de un defecto en la realización de un procedimiento, ya sea por el médico o el personal no médico (Valdivia Olivares, 2019: 235).

2.2.5. Falta en la manipulación de instrumentos

Anteriormente se ha citado el caso «Vilca Barco con Servicio de Salud de Iquique y otro», a propósito del factor de atribución aplicable a las corporaciones municipales. Al mismo tiempo, se trata de un supuesto de una falla en el instrumento utilizado por el cesfam administrado por la Corporación de Desarrollo Municipal de Iquique. En el caso en comento, se tuvo por establecido que «en el Cesfam Sur se inyectó... con una aguja contaminada, lo que dio origen a un cuadro de septicemia que no fue convenientemente detectado, diagnosticado y tratado por el Cesfam "Cirujano Guzmán", desencadenando la muerte de la persona referida» (rol N° 59, 2018, considerando 9°). Acto seguido, la Corte Suprema consideró que la corporación «a través de su prestador de salud municipal cesfam, no otorgó a la víctima la atención mínima esperada, resultando evidente que no se siguió ningún protocolo de seguridad en la manipulación de los instrumentos ocupados para otorgar el servicio» (rol

Nº 9.047, 2018, considerando 10), configurando así, mediante el empleo de un instrumento contaminado, la falta de servicio.

Según la doctrina, la deficiente manipulación de instrumentos también es un caso de falta en la gestión administrativa del establecimiento —en este caso, un cesfam—, al igual que en «Méndez Dabdub con corporación municipal de Salud», pero, a diferencia de este, la deficiencia en comento corresponde más bien a... [una] de inadecuación de los medios y, más específicamente aún, a un defecto en el medio empleado (Valdivia Olivares, 2019: 239).

2.3. Algunos aspectos procesales de la responsabilidad civil médica municipal

2.3.1. La legitimación pasiva de la acción de responsabilidad

Por regla general, la legitimación pasiva recaerá en la entidad administradora de salud municipal. Es claro entonces que la municipalidad sea la primera potencial demandada.

Pero si hay corporación municipal ¿contra quién se dirige la acción, contra la municipalidad o contra la corporación? Es lógico estimar que contra esta última. En «Méndez Dabdub con Corporación Municipal de Salud» —rol Nº 35.721, 2017— no se cuestionó la legitimación pasiva de la acción indemnizatoria, por lo que, habiendo corporación municipal, ella es la legitimada pasiva.

Si hay asociación municipal, ¿contra quién se dirige la acción, contra la municipalidad o contra la asociación? Debiese aplicarse el mismo criterio que en relación con la corporación municipal, es decir, la acción debe entablarse contra la asociación municipal. En el caso en que se constituya una asociación sin personalidad jurídica, es lógico que se interponga contra la municipalidad que, según el convenio respectivo, tenga a su cargo la administración y dirección del establecimiento, conforme al referido artículo 138 de la ley Nº 18.695. Además, «toda persona es responsable no solo de sus propias acciones, sino del hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado» (Código Civil, artículo 2320, inciso primero), de manera que no tendría sentido exigir responsabilidad a la otra municipalidad firmante si ya no está a cargo del establecimiento en concreto.

2.3.2. La posibilidad de solidaridad en la legitimación pasiva

Como se ha anticipado, esta posibilidad viene determinada, en ciertos casos, por la relación existente entre la entidad administradora de salud municipal y el órgano público que las coordina, es decir, el servicio de salud. En otros casos, dependerá de la relación existente entre la municipalidad y la persona jurídica de derecho privado creada por ella para administrar la salud municipal.

Si la legitimación pasiva recae en la corporación municipal ¿es procedente que ella sea demandada solidariamente con la municipalidad? En este trabajo se estima que no lo es. En «Barriga con Corporación Municipal de Educación de Quilpué», la sentencia de primera instancia argumentó que

habiendo quedado demostrado normativamente que la actividad de la demandada... Municipalidad de Quilpué, se limita al financiamiento de la corporación municipal, y que el alcalde —sin perjuicio de ser el presidente de la aludida corporación— no tiene deberes de supervigilancia, sino en cuanto ejerce dicho cargo *ipso iure* y por mandato legal, pero que no compromete a la municipalidad que dirige, es obvio que la responsabilidad solidaria que se le achaca no concurre, por lo que la demanda —en este punto— deberá ser rechazada» (rol N° C-1.152, 2017, considerando 56),

Esta consideración no fue alterada en segunda instancia ni en la casación. A *contrario sensu*, si el municipio hubiera contado con su unidad de servicios de salud conforme al artículo 23 de la ley N° 18.695, probablemente la argumentación de la sentencia en este punto hubiera sido la contraria.

¿Puede decirse lo mismo sobre el servicio de salud? En este caso sí es plenamente procedente que este y la corporación municipal sean condenados solidariamente al pago de una indemnización, por aplicación del estatuto general de responsabilidad civil, en concreto, del artículo 2317 del código de Bello. En este sentido, en el caso «Wilca Barco con Servicio de Salud de Iquique y otro» se entendió que

según se advierte de los razonamientos vertidos en los considerandos precedentes, es posible concluir que la conducta tanto de la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Iquique como del servicio de salud, han resultado determinantes en los resultados funestos que afectaron a los demandantes, por lo que corresponde establecer que ambas son solidariamente responsables del pago de las indemnizaciones por daño moral (rol N° 59, 2018, considerando 11).

Al ser claro este criterio, igualmente podría aplicarse si la legitimación pasiva recae en la municipalidad, en lugar de una corporación municipal o de una asociación municipal.

Por último, si la legitimación pasiva recae en la asociación municipal ¿cabe solidaridad entre ella y la municipalidad? Como se ha dicho anteriormente, por analogía pueden aplicarse los mismos criterios que los establecidos para la corporación municipal. Por lo tanto, no cabría solidaridad entre la asociación

municipal y el ente que le da origen, en razón de las similitudes en el modo en que la municipalidad participa en la asociación, tratadas anteriormente y que son homologables al caso «Barriga con Corporación Municipal de Educación de Quilpué».

2.3.3. La subsidiariedad en el régimen jurídico aplicable

Lo indecisa de la jurisprudencia ha servido en la práctica para que, en una acción indemnizatoria contra una corporación —o asociación— municipal, se invoque, en lo principal, la falta de servicio y, en subsidio, responsabilidad extracontractual del Código Civil, para el evento en que el tribunal adhiera a la corriente según la cual estas personas jurídicas de derecho privado no responden por falta de servicio. Sin embargo, ello es más discutible tratándose de una municipalidad, pues la ley ya le atribuye siempre falta de servicio tanto en las normas generales de la ley N° 18.695 como en la especial de la ley N° 19.966.

3. Conclusiones

A pesar de que el legislador no brinda un catálogo completo de los establecimientos de atención primaria de salud, en la práctica la presencia de estos es notable, tanto por su cantidad como por su variedad; pueden clasificarse en centros de salud, servicios de urgencia, consultorios generales, postas, estaciones médicas e, incluso, farmacias.

Las características comunes a todas las categorías anteriores son:

- 1) la pertenencia al nivel mayoritariamente primario de atención en salud —a excepción es el centro comunitario de salud mental familiar—,
- 2) atención que es ambulatoria,
- 3) de baja complejidad y
- 4) de urgencia,

Todo lo cual conjuga el núcleo de la responsabilidad civil médica de las municipalidades:

- 1) el deber de atención inmediata —cuando se trate precisamente de urgencia—,
- 2) de derivación a otro establecimiento de mayor complejidad y
- 3) de intervención personal del médico de turno.

Sin perjuicio de también considerar otras faltas consideradas por la doctrina, como la falta de capacitación o vigilancia por parte de la entidad administradora y la falta en la manipulación de instrumentos.

Las normas relativas a la responsabilidad de las municipalidades en el ámbito sanitario han tenido un desarrollo más discreto que la responsabilidad patrimonial municipal en general y que la responsabilidad civil médica tanto del servicio de salud como de la vinculada al derecho privado.

En el caso del constituyente, por un lado, salvo algunas excepciones, a lo largo del tiempo ha tendido a no pronunciarse sobre la responsabilidad a nivel municipal, ya sea civil o en general, de los funcionarios municipales, centrándose más bien en la que recae sobre otros cargos públicos, generalmente de mayor peso político.

Si bien la ley N° 19.966 y la ley N° 18.695 someten a la municipalidad al mismo régimen de responsabilidad, la relación entre ambas es de especialidad, porque la consagración de la falta de servicio en una ley sobre salud refuerza la idea de que la municipalidad responde bajo un régimen público —no conforme a las normas de derecho privado—. Ello significa que la norma invocable en el terreno médico es la del artículo 38 de la ley N° 19.966, tal como lo demuestra la jurisprudencia.

En cuanto a la discusión sobre el régimen de responsabilidad aplicable a la corporación y a la asociación municipal, la jurisprudencia es cambiante. No ha sido posible asentar un criterio absolutamente uniforme, sin perjuicio de que existe una postura mejor argumentada que la otra, esto es, que efectivamente ellas responden conforme a las normas generales del Código Civil.

Si la noción de falta de servicio requiere atender a las circunstancias y recursos del órgano público cuya responsabilidad se demanda, es claro que el estándar para evaluar si concurre o no este factor de atribución no es el mismo en el caso de un servicio de salud que el de un establecimiento de salud primaria dependiente de una municipalidad, corporación o asociación municipal. En cuanto a estas últimas, la falta de servicio o responsabilidad extracontractual del Código Civil, según sea el caso, deben matizarse respecto de la asociada al servicio de salud o a los prestadores privados. Ello significa dos cosas, a la luz de la jurisprudencia:

- 1) la importancia de detenerse en algunos deberes de los establecimientos de atención primaria que la doctrina no ha abordado, como lo son el deber de atención inmediata, de derivación a otro de mayor complejidad y de intervención personal del médico de turno;
- 2) perfilar algunos deberes que no pueden aplicarse de la misma forma en un establecimiento de mayor complejidad que en uno de menor, como el caso

de la falta de capacitación o vigilancia por parte de la entidad administradora. En otros supuestos, como la falta en la manipulación de instrumentos, el deber es prácticamente idéntico al visto en los demás recintos de salud.

La conclusión anterior a su vez permite reafirmar la imposibilidad de construir doctrinalmente un único régimen de responsabilidad para todo el sistema de salud chileno, ni construir uno fragmentado en demasía, pues en este último caso, no son prescindibles las nociones propuestas por la doctrina.

En lo relativo a la posibilidad de entablar la acción indemnizatoria solidariamente, existen tantas combinaciones como entidades involucradas, cuyo éxito dependerá de la relación existente entre la entidad administradora de salud municipal y el servicio de salud en cuanto coordinador de la red asistencial correspondiente; o bien dependerá de la relación existente entre la municipalidad y la corporación o asociación municipal.

Referencias

- **Asociación Chilena de Municipalidades, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (1997).** *Municipio y atención primaria en salud.* <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/46>
- **Biblioteca del Congreso Nacional (1995).** *Historia de la ley N° 19.378.* <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7114/>
- **Biblioteca del Congreso Nacional (2004).** *Historia de la ley N° 19.937.* <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5719/>
- **Biblioteca del Congreso Nacional (2004).** *Historia de la ley N° 19.966.* <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5682/>
- **Biblioteca del Congreso Nacional (2019).** *El sistema de salud en Chile y la atención primaria de salud municipal: marco para un debate sobre desmunicipalización.* http://www.bcn.cl/asesoriatecnicaparlamentaria/detalle_documento.html?id=74161
- **Cámara de Diputados (2015).** *Boletín N° 10.360-06, proyecto de ley que modifica la ley orgánica constitucional de municipalidades para permitir la creación de farmacias comunales.* <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=10785&prmBOLETIN=10360-06>
- **Valdivia Olivares, J. M. (2019).** La responsabilidad por falta de servicio en la administración hospitalaria en la jurisprudencia chilena. *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, 87 (246), 213-246. <https://doi.org/10.4067/s0718-591x2019000200213>

Normativa

- **Ley N° 19.378**, establece estatuto de atención primaria de salud municipal, Diario Oficial de la República de Chile, 13 de abril de 1995. <https://bcn.cl/2f8iv>
- **Ley N° 19.966**, que establece un régimen de garantías en salud. Diario Oficial de la República de Chile, 3 de septiembre de 2004. <https://bcn.cl/2fckl>
- **Ministerio de Hacienda (1964)**. Decreto N° 2.421, de 1964, fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República: ley N° 10.336. Diario Oficial de la República de Chile, 10 de julio de 1964. <https://bcn.cl/2f904>
- **Ministerio de Hacienda (2005)**. Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile, 16 de marzo de 2005. <https://bcn.cl/2f8f2>
- **Ministerio de Justicia (2000)**. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la ley N° 4.808, sobre registro civil, de la ley N° 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la ley N° 16.618, Ley de Menores, de la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la ley N° 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de mayo de 2000. <https://bcn.cl/2f6t3>
- **Ministerio de Salud (2005)**. Decreto N° 140 de 2004, Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud. Diario Oficial de la República de Chile, 21 de abril de 2005. <https://bcn.cl/2f7eg>
- **Ministerio de Salud (2005)**. Decreto N° 38, de 2005, reglamento orgánico de los establecimientos de salud de menor complejidad y de los establecimientos de autogestión en red. Diario Oficial de la República de Chile, 29 de diciembre de 2005. <https://bcn.cl/2gd8g>
- **Ministerio de Salud (2006)**. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979, y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469. Diario Oficial de la República de Chile, 24 de abril de 2006. <https://bcn.cl/2fcqq>
- **Ministerio de Salud Pública (1968)**. Decreto con fuerza de ley N° 725, de 1967, que aprueba el Código Sanitario. Diario Oficial de la República de Chile, 31 de enero de 1968. <https://bcn.cl/2idv2>

- **Ministerio del Interior (1980).** *Decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, reglamenta aplicación inciso segundo del artículo 38 del DL N° 3.063, de 1979.* Diario Oficial de la República de Chile, 13 de junio de 1980. <https://bcn.cl/2f8y4>
- **Ministerio del Interior (1996).** *Decreto N° 2.385, de 1996, fija texto refundido y sistematizado del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales.* Diario Oficial de la República de Chile, 20 de noviembre de 1996. <https://bcn.cl/2f91g>
- **Ministerio del Interior (2006).** *Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006. fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.* Diario Oficial de la República de Chile, 26 de julio de 2006. <https://bcn.cl/3cl8p>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001).** *Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, 17 de noviembre de 2001. <https://bcn.cl/2f96v>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005).** *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005. <https://bcn.cl/2f6sk>

Jurisprudencia

6.1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sentencia rol:

- **N° 50 (1987),** *control de constitucionalidad del proyecto de «Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades»,* sentencia de 29 de febrero de 1988.

6.2. Jurisprudencia judicial:

6.2.1. Corte Suprema, sentencias roles:

- **N° 5.537 (2022),** *«Barriga con Corporación Municipal de Educación de Quilpué»,* sentencia de 14 de octubre de 2022.
- **N° 9.196 (2017),** *«Arias Freire y otros con Municipalidad de Tirúa»,* sentencia de 18 de octubre de 2017.
- **N° 31.850 (2019),** *«Leonor del Carmen Hernández Guajardo con Municipalidad de La Cisterna»,* sentencia de 14 de enero de 2019.

- N° 35.721 (2017), «Méndez Dabdub con Corporación Municipal de Salud», sentencia de 29 de junio de 2018.
- N° 27.985 (2016), «Muñoz Torres con Hospital Base Puerto Montt», sentencia de 12 de diciembre de 2016.
- N° 9.554 (2012), «Muñoz Saavedra Jéssica y otros con Municipalidad de Putaendo y otros», sentencia de 10 de junio de 2013.
- N° 9.047 (2018), «Vilca Barco con Servicio de Salud de Iquique y otro», sentencia de 8 de octubre de 2018.
- N° 34.842 (2016), «Morales Gaete Frella Elena con Servicio de Salud Valparaíso San Antonio», sentencia de 2 de marzo de 2017.

6.2.2. Corte de Apelaciones de Iquique, sentencia rol:

- N° 59 (2018), «Vilca Barco con Servicio de Salud de Iquique y otro», sentencia de 16 de abril de 2018.

6.2.3. 2° Juzgado de Letras de Quilpué, rol:

- N° C-1.152 (2017), «Barriga con Corporación Municipal de Educación de Quilpué», sentencia de 20 de enero de 2020.

6.3. Jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, dictámenes:

- N° 4.491 (2017).
- N° 9.390 (2016).
- N° 13.636 (2016).
- N° 14.646 (2017).
- N° 24.933 (2016).
- N° 33.699 (2016).
- N° 37.493 (2010).
- N° 52.542 (2013).
- N° 67.150 (2015).
- N° 70.961 (2016).
- N° 75.508 (2010).
- N° 80.975 (2014).
- N° E123423 (2021).
- N° E267923 (2022).

¿QUÉ ROL TIENE EL CATÁLOGO DE SANCIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO? ANÁLISIS A PROPÓSITO DEL ESTATUTO DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

HOW IMPORTANT IS THE CATALOGUE OF SANCTIONS IN DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE LAW? ANALYSIS REGARDING THE ESTATUTO DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

Cristóbal Felipe Venegas Vilches¹

Resumen

Este trabajo pretende mostrar, a través del análisis del caso del «Estatuto de los Profesionales de la Educación», que un catálogo de sanciones a disposición de la autoridad disciplinaria tiene una importancia fundamental para los fines del derecho administrativo disciplinario y su ausencia genera graves distorsiones en materia de proporcionalidad.

Palabras clave: derecho administrativo – sanciones disciplinarias – catálogo de sanciones – empleo público

Abstract

Through the analysis of the Estatuto de los Profesionales de la Educación, this paper tries to demonstrate that a catalogue of sanctions at disciplinary authority's disposal is fundamental to the objectives of Disciplinary Administrative Law and its absence causes distortions in matters of proportionality.

Keywords: administrative law – disciplinary sanctions – catalogue of sanctions – public employment

¹ Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, funcionario del Ministerio del Deporte.

1. Introducción

La potestad disciplinaria del Estado sobre sus dependientes le permite, entre otros aspectos, rectificar su propio funcionamiento. En efecto, las medidas disciplinarias que eventualmente imponga a sus funcionarios, luego de un proceso legalmente tramitado, no tienen por objeto el reproche mismo, sino corregir un eventual funcionamiento defectuoso del órgano administrativo (Valdivia Olivares, 2018: 135) en atención a la importancia radical de la función pública.

Con todo y más allá de la discusión acerca de si la potestad disciplinaria del Estado constituye una manifestación de su potestad sancionatoria general —*ius puniendi* único— o bien constituye un ámbito diferente —sobre la base de una relación *ad intra* con sus empleados—, sí podemos estar de acuerdo en que cuando la Administración reprocha a sus dependientes, lo hace a través de sanciones y el proceso para imponer esas sanciones debe observar lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en las leyes y en principios generales como el debido proceso, la competencia del órgano, la motivación y proporcionalidad de la medida (Gómez González, 2021: 144).

Dentro de estos aspectos, la proporcionalidad reviste un carácter especialmente destacado. Constituye uno de los elementos característicos del derecho punitivo moderno que, precisamente, viene intentando, desde los albores de la modernidad, establecer una relación de racionalidad, equilibrio y necesidad entre la conducta prohibida y la sanción. De este modo, si consideramos que hoy la proporcionalidad de la sanción es uno de los principios más importantes que gobiernan el ejercicio del poder punitivo de la Administración del Estado (Cárcamo Righetti, 2014: 5) resulta fundamental, entonces, que su resguardo opere en todos los niveles: desde tipificar las conductas punibles, determinar su sanción y establecer quién las aplicará hasta la determinación de la sanción aplicable por parte de la autoridad frente a un ilícito administrativo (Cordero Quinzacara, 2014: 425).

En este contexto, analizar el caso del Estatuto de los Profesionales de la Educación nos permite poner en evidencia, a través de un ejemplo paradigmático, que el establecimiento legal de las sanciones aplicables a las conductas prohibidas, a través de un catálogo de sanciones, resulta radical en el derecho administrativo disciplinario, pues de lo contrario, es decir, ante la ausencia de un catálogo a disposición de la autoridad, se producen graves distorsiones en materia de proporcionalidad dando origen a resultados injustos que atentan, precisamente, contra los objetivos que persigue el legislador disciplinario.

2. El caso del Estatuto de los Profesionales de la Educación²

2.1. Descripción del problema

El decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, que, en tanto norma estatutaria, tiene por objeto regular los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional, así como la carrera y contratos, según corresponda, de todos los pedagogos que presten servicio en los establecimientos de educación básica y media, de administración municipal³ o particular reconocida oficialmente, así como las demás dependencias que expresamente señale la ley (ley N° 19.070, artículos 1° y 3°). En síntesis, regula la relación que existe entre los docentes y la Administración del Estado, en el marco de las funciones que aquellos desempeñan en los establecimientos de educación cuya administración radica, directa o indirectamente, en dependencias públicas.

Dentro de las normas del referido estatuto, su título IV, denominado «De la dotación docente y el contrato de los profesionales de la educación en el sector municipal», regula específicamente la relación de los profesores que se desempeñan en establecimientos de enseñanza del área municipal, así como la de todos aquellos que ocupen cargos directivos y técnico-pedagógicos en los organismos de administración de dicho nivel, quienes, en definitiva, por gozar de la calidad de funcionarios, están sujetos a responsabilidad administrativa.

Y es en el ámbito de la responsabilidad donde emerge el problema que analizamos: toda investigación disciplinaria que tenga por objeto la determinación de responsabilidad administrativa de los funcionarios sometidos al citado estatuto

2 Antes de comenzar con el análisis, es importante tener presente que las modificaciones legales que ha sufrido el Estatuto de los Profesionales de la Educación —así como los demás cuerpos normativos rectificados a raíz de la implementación del sistema de educación pública— tienen una entrada en vigencia «diferida por evento», es decir, solo comienzan a regir una vez que la administración de los establecimientos educacionales sea traspasada, en cada caso, a los respectivos servicios locales de educación pública, evento que, según corresponda, ya ocurrió, o bien debe ocurrir. Por tanto, ambas versiones de la norma —tanto la no modificada como la modificada, en mayor o menor medida— van a coexistir hasta la implementación del último servicio local de educación pública. En efecto, así lo dispone la ley N° 21.040 cuando señala que las derogaciones y modificaciones dispuestas en el título VI de la ley

entrará[n] en vigencia desde la fecha del traspaso del servicio educacional al servicio local respectivo de conformidad a lo establecido en el artículo octavo transitorio. En consecuencia, las modificaciones legales establecidas en dicho título no surtirán efectos respecto de aquellas municipalidad o corporaciones municipales que continúen prestando el servicio educacional (ley N° 21.040, artículo segundo transitorio).

3 En lo que nos interesa, el primer cambio importante que sufrió el mencionado estatuto dice relación con las referencias a los servicios locales de educación pública. En efecto, cuando la ley hacía referencia a la «administración municipal», ahora señala «administrados por los servicios locales de educación pública».

solo puede terminar en una de dos opciones: destitución o absolución, sin que la autoridad adjudicadora tenga otras posibilidades que vayan más allá de esta dicotomía.

Este fenómeno ocurre porque el Estatuto de los Profesionales de la Educación, a diferencia de otros cuerpos normativos como el Estatuto Administrativo o el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, no contiene un catálogo de sanciones a partir del cual la autoridad adjudicadora pueda realizar el ejercicio de ponderar la mayor o menor gravedad de los hechos que configurarían un ilícito disciplinario con una determinada sanción, sino que contiene la sanción única de destitución, según dispone su artículo 72.

En efecto, el artículo 72 –ubicado en el párrafo VII del título IV, denominado «Término de la relación laboral de los profesionales de la educación»– prevé cada una de las hipótesis en virtud de las cuales un profesional de la educación deja de pertenecer a una dotación docente. En lo que nos interesa:

Por falta de probidad, conducta inmoral, establecidas fehacientemente en un sumario, de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos 127 al 143 de la ley N° 18.883⁴, en lo que fuere pertinente, considerándose las adecuaciones reglamentarias que correspondan... (ley N° 19.070, artículo 72, letra b).

2.2. ¿Qué consecuencias trae este problema?

Este asunto no es nada nuevo. Viene siendo denunciado desde antiguo, pues ha significado una constante fuente de problemas para todos aquellos funcionarios que se desempeñan en el ámbito docente municipal (Moraga Hernández, 2021). Frente a un modelo que contempla la destitución como única sanción posible en perjuicio de otras de menor entidad –como lo serían, por ejemplo, la censura, la multa y la suspensión– deviene natural e ineludible preguntarse ¿qué ocurre, entonces, con aquella conducta leve o menos grave que, si bien no justifica la destitución, sí amerita un reproche?

Esta es precisamente la distorsión que esta situación trae consigo, pues todas aquellas conductas acreditadas y que no puedan ser calificadas como graves –entendiendo por graves aquellas que constituirían falta de probidad o conducta inmoral acreditada fehacientemente, como señala la ley–, que para estos efectos podríamos denominar conductas «leves» o «menos graves», van a quedar en un complejo ámbito de indeterminación, pues mal podrían ser absueltas, así como tampoco podrían ser motivo de destitución (Moraga Hernández, 2021).

4 El segundo cambio importante dice relación con las normas que deben observarse para sustanciar un proceso disciplinario. En efecto, la norma reemplazó la referencia a las reglas procedimentales de la ley N° 18.883 por las del Estatuto Administrativo.

De este modo, la autoridad disciplinaria está condenada, previa e irremediamente, a actuar en forma desproporcionada, ya sea absolviendo o destituyendo, pues la ley le obliga a tomar una decisión que siempre deberá ir a alguno de los dos extremos, y ninguno de estos satisface el núcleo que resguarda la proporcionalidad, a saber, la relación de racionalidad que siempre debe existir entre el injusto y la consecuencia, entre la conducta y la sanción, y que tiene por objeto impedir que tanto la ley como la autoridad tomen medidas innecesarias y excesivas (Vergara Blanco, 2004: 144). En efecto y según sea el caso, la sanción resultará, por un lado, demasiado drástica o, por otro lado, demasiado permisiva.

En definitiva, la autoridad administrativa se encuentra en una encrucijada. Si se nos permite una analogía con la tragedia griega «Los siete contra Tebas», cuando Eteocles, rey de Tebas, se entera de que en la séptima puerta tebana se encuentra su propio hermano Polinices esperándolo para combatir, sabe que no hay más remedio que enfrentarlo, pues debe defender su ciudad del asalto argivo que su hermano lidera. Sabe que está frente a un destino irremediable —cuyo origen es la maldición que les arrojara su padre, Edipo, cuando los condenó a que se mataran el uno al otro—. Por ello, con resignación y preparándose para lo inevitable, le dice al corifeo «no evitarás un mal, si un dios lo envía» (Esquilo, traducción de 1942, antístrofa 2ª), tal como, en este caso, el adjudicador disciplinario se debe allanar frente a las intrincadas disposiciones del legislador.

La ausencia de un catálogo de sanciones impide que las facultades que la ley otorgó a la autoridad adjudicadora sean empleadas en forma prudente y proporcional, y la condena precisamente a lo contrario.

2.3. Alcances prácticos de la «actuación desproporcionada»

Frente a la evidente naturaleza normativa del problema y con una autoridad disciplinaria enfrentada a una situación particularmente compleja, es importante consignar que cuando afirmamos que la ley, de algún modo, termina obligando a las respectivas autoridades administrativas a actuar en forma desproporcionada, esto no solo tiene una dimensión teórica, sino un muy importante aspecto práctico.

En efecto, el principio de proporcionalidad ha recibido un tratamiento muy considerable en nuestro derecho administrativo disciplinario, pues goza de expresa consagración legal al mismo tiempo que se ha consolidado como un tópico relevante para la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República.

Así, por ejemplo, el Estatuto Administrativo —que tiene alcance general, pues regula las relaciones del Estado con todo su personal, de no mediar un estatuto especial— dispone específicamente que «Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias

atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes» (ley N° 18.834, artículo 121, inciso segundo). Incluso una norma idéntica está contenida en el inciso segundo del artículo 120 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Por su parte, la Contraloría General de la República ha mantenido un criterio uniforme en relación a que, si bien la potestad de investigar y sancionar los ilícitos disciplinarios radica privativamente en las respectivas autoridades de la Administración del Estado, sus prerrogativas constitucionales y legales de fiscalización le permiten resguardar la juridicidad de los procesos sancionatorios. Sobre el particular, existen numerosos pronunciamientos. Por ejemplo:

este ente de control, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales de que ha sido dotado, debe velar porque los procedimientos sumariales se ajusten estrictamente a los principios de juridicidad y del debido proceso, establecidos en los artículos 6°, 7° y 19, N° 3, de la Constitución Política, fiscalizando que se substancien con estricto apego a la normativa, emitiendo decisiones justas, exentas de discriminaciones arbitrarias, aplicando sanciones que se correspondan con la gravedad de los hechos y la participación de los servidores en ellos, resguardando, de este modo, el principio de proporcionalidad contemplado en el inciso segundo del artículo 121 de la ley N° 18.834 (dictamen N° 77.261, 2016).

En consecuencia, bajo estas supuestas la Contraloría obra conforme a derecho cuando cuestiona, dentro de su ámbito de competencias, la decisión de una autoridad por resultar desproporcionada, pues si bien los organismos son soberanos para investigar y disponer una sanción, el actuar desproporcionadamente equivale a actuar por fuera de la ley. Así ha sido reconocido expresamente por el referido organismo de control, cuando ha dictaminado que:

efectuado el examen de la pieza sumarial, se advierte que, si bien las actuaciones que se le atribuyen al anotado servidor constituyen una contravención a sus deberes funcionarios, pues importan una falta de esmero en el ejercicio de sus labores y un deficiente desarrollo de las mismas, tales conductas, según la descripción de los hechos contenida en el cargo formulado y en la vista fiscal, no revisten la gravedad suficiente para aplicar una medida expulsiva, ya que el propio indagador, a fojas 565 –al igual que el informe de investigación especial N° 703, de 2015, de la Contraloría Regional de La Araucanía, a fojas 184–, indica, por una parte, que no existió en este caso un detrimento al patrimonio fiscal y, por otra, reconoce la inexistencia de un

procedimiento formal sobre recepción de facturas (dictamen N° 16.534, 2017).

cabe tener presente que, respecto de los inculpados XX y ZZ, si bien han reconocido el hecho de haber bebido alcohol el día 31 de enero pasado, en horario de trabajo, como consta en sus declaraciones de fojas 8 y 18, respectivamente, la medida disciplinaria de destitución aparece como desproporcionada, toda vez que el hecho imputado no reúne los caracteres de gravedad suficientes que justifiquen la aplicación de la medida disciplinaria máxima contemplada en el ordenamiento estatutario vigente, tanto en relación a las normas legales infringidas, como al hecho imputado, considerando especialmente que ha sido aplicada sin considerar las circunstancias atenuantes que arroja el mérito de los autos (dictamen N° 26.502, 2004).

Por último, es importante destacar que, a pesar de las prerrogativas de la Contraloría General de la República para resguardar el principio de juridicidad y, consecuentemente, el principio de proporcionalidad, sus conclusiones no logran contrarrestar el defecto intrínseco del Estatuto de los Profesionales de la Educación que, como indicamos, sufre de un defecto a nivel normativo.

Pensemos, por ejemplo, que una determinada autoridad decide destituir a un profesional de la educación tras un procedimiento sancionatorio disciplinario sustanciado de conformidad a lo dispuesto en la letra b) el artículo 72 de la ley N° 19.070, a saber, falta de probidad o conducta inmoral. Supongamos, además, que dicho expediente fue tramitado conforme a las respectivas normas procedimentales; sin embargo, los hechos que se tuvieron por acreditados solamente revisten carácter «leve» o «menos grave», como hemos denominado previamente. En consecuencia y según corresponda al respectivo mecanismo de control, la Contraloría debería observar esa situación denunciando una infracción al principio de proporcionalidad, pues la destitución resultaría, a todas luces, desproporcionada, ordenando que la autoridad adjudicadora subsane la situación irregular. Sin embargo ¿qué opciones tiene, ahora, la autoridad cuestionada para subsanar la irregularidad? En nuestra opinión, prácticamente no hay margen.

2.4. ¿Qué soluciones se han intentado frente a este problema?

Como hicimos presente, este asunto viene desde antiguo y ha traído numerosos problemas tanto a abogados, fiscales, autoridades y funcionarios del ámbito docente municipal. Un buen ejemplo de las dificultades prácticas y los esfuerzos por contrarrestarlos que se han intentado están plasmados en el dictamen N° 12.060, de 2014, de la Contraloría General de la República, que revisamos a continuación.

A propósito de la redacción del inciso segundo del artículo 145 del decreto N° 453, de 1991, del Ministerio de Educación y que hace aplicable las medidas preventivas de suspensión de funciones y de destinación transitoria a aquellos sumarios sustanciados a raíz de las letras b) y c) del artículo 72 de la ley N° 19.070; la Municipalidad de Talcahuano consultó al organismo de control si podría entenderse que aplicarían también las sanciones contenidas en el artículo 120, letras a), b) y c), de la ley N° 18.883, a saber, censura, multa y suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, respectivamente. Hagamos un resumen de este razonamiento para mayor claridad:

- 1) Si un profesional de la educación incurriere en falta de probidad, conducta inmoral, por expresa remisión del artículo 72 de la ley N° 19.070, dicha investigación debe sustanciarse conforme a los artículos 127 al 143 de la ley N° 18.883.
- 2) Ahora bien, a esto hay que agregar, además, que «tratándose de los casos establecidos en las letras b) y c) del artículo anterior se aplicará lo establecido en el artículo 134 de la ley N° 18.883» (decreto N° 453, 1991, artículo 145, inciso segundo). Es decir, aplica para nuestro caso de la letra b).
- 3) «En el curso de un sumario administrativo el fiscal podrá suspender de sus funciones o destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma municipalidad y ciudad, al o a los inculpados, como medida preventiva» (ley N° 18.883, artículo 134).
- 4) En consecuencia, un profesional de la educación sometido a proceso disciplinario por falta de probidad o conducta inmoral podrá ser suspendido o destinado como medida preventiva, por expresa remisión del legislador.

Empleando este laberíntico conjunto de referencias normativas, la Municipalidad de Talcahuano entendía que, si el legislador remitió la sustanciación de la investigación de las conductas del artículo 72, letras b) y c), de la ley N° 19.070, al procedimiento de la ley N° 18.883 y, además, a su artículo 134 —que, como indicamos, contiene las medidas provisionales de suspensión de funciones y destinación transitoria—, nada impediría entender que resultan también aplicables otras disposiciones relacionadas de la misma ley, tal como el artículo 120 de la ley N° 18.883, por ejemplo, que contiene un catálogo de sanciones, y que señala:

Los funcionarios podrán ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

- a) Censura;
- b) Multa;
- c) Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y

d) Destitución.

Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes (ley N° 18.883, artículo 120).

Si bien la interpretación propuesta por la municipalidad tenía sus méritos, pues intentaba resolver el grave problema que venimos analizando, es una fórmula que adolece de un defecto irremediable, ya que implica una trasgresión manifiesta al principio de legalidad, en la medida que intenta aplicar sanciones por vía interpretativa o analogía, institución proscrita en el derecho administrativo, y cuya fuente principal es la propia Constitución Política de la República, cuando prescribe que «Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella» (Constitución, artículo 19, N° 3, inciso noveno).

En definitiva, la Contraloría resolvió esta cuestión señalando que las medidas disciplinarias son una materia de interpretación estricta y, por tanto, de no mediar referencia expresa del legislador, no cabe interpretar extensivamente el artículo 120 de la ley N° 18.883, concluyendo que el sumario incoado contra un profesional de la educación, por la causal de la letra b) del artículo 72 de la ley N° 19.070, solo podrá terminar en la destitución o absolución. Veamos parte de lo que señaló:

Como se puede apreciar, la referencia que el inciso segundo del artículo 145 hace al artículo 134 de la ley N° 18.883, tiene por objeto, únicamente, extender la aplicación de la suspensión o destinación transitoria a los docentes, de lo que no es dable inferir, aun cuando esa última disposición haga alusión a otras medidas disciplinarias, que estas pueden entenderse aplicables a los educadores, dado que, de conformidad con el criterio contenido en los dictámenes N° 28.865, de 2008, y 45.266, de 2010, estas son de interpretación estricta y, en el caso de la especie, ni el mencionado reglamento ni la ley N° 19.070 establecen sanciones distintas al cese de funciones, para los profesores.

Además, el citado estatuto docente se remite a la ley N° 18.883, respecto de las materias –de índole procesal– definidas en los artículos 127 al 143 de este último texto legal, por lo que resulta improcedente ampliar la remisión expresa, a otros preceptos no considerados, como es el caso del aludido artículo 120 de dicho cuerpo normativo.

En consecuencia, en mérito de lo expuesto se desestima la solicitud de la Municipalidad de Talcahuano respecto a la procedencia de aplicar a los profesionales de la educación las sanciones previstas en el artículo 120, letras a), b) y c), de la ley N° 18.883 (dictamen N° 12.060, 2014).

Sin perjuicio de lo anterior, durante el mismo año 2014, se intentó una solución en un sentido similar, aunque de forma bastante más directa: modificar la ley. En efecto, habiéndose diagnosticado la insuficiencia del texto previsto por el legislador, que irradia inexorablemente todas las demás dimensiones jurídicas, el 9 de septiembre de 2014, se ingresó al Senado la moción parlamentaria, que «modifica la ley N° 19.070, para establecer medidas disciplinarias proporcionales a las infracciones administrativas en que incurran los profesionales de la educación». El proyecto de ley pretendía agregar un nuevo inciso al artículo 72 de la ley N° 19.070, a objeto de hacer aplicable el catálogo de sanciones del artículo 120 de la ley N° 18.883, a saber, el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, y que rezaba de la siguiente manera:

Modifíquese el artículo 72 de la ley 19.070, agregándose a este un nuevo inciso penúltimo, en los siguientes términos:

Tratándose de los casos establecidos en las letras b) y c) precedentes, se aplicará lo establecido en el artículo 120 de la ley N° 18.883, pudiendo ser objeto de las medidas disciplinarias de censura, multa, suspensión del empleo desde treinta días a tres meses y destitución. Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes (boletín N° 9.542-04).

No obstante, este proyecto de ley fue archivado durante el año 2019.

2.5. Modificaciones introducidas por la ley N° 21.040

La implementación del sistema de educación pública —establecido, principalmente, a través de la ley N° 21.040— ha implicado, entre otros aspectos, numerosos ajustes normativos y, ciertamente, que la ley N° 19.070 también haya sido parte de esos cambios.

Como ya hicimos presente al inicio de este trabajo, en lo que nos interesa, el artículo 72 de este estatuto sufrió dos modificaciones sustanciales:

- 1) se reemplazó la referencia al sector municipal por los servicios locales de educación pública y

- 2) se cambió la sustanciación de los sumarios de su letra b) que debía realizarse conforme las normas procedimentales de la ley N° 18.883, por las reglas de la ley N° 18.834, específicamente, sus artículos 129 al 145.

Si bien ambas modificaciones devienen relativamente naturales como consecuencia de mudar desde un modelo de administración municipal a uno administrado por un servicio público descentralizado, la nueva referencia a las normas procedimentales del Estatuto Administrativo no resulta muy alentadora para efectos de superar la problemática que venimos examinando. A pesar de que la ley N° 18.834 contiene normas que hubiera resultado interesante interpretar bajo esta nueva referencia —por ejemplo, su artículo 121 contiene un catálogo de sanciones y cristaliza el principio de proporcionalidad de la sanción, o su artículo 125 fija un estándar de gravedad para la vulneración del principio de probidad administrativa—, como el problema emana del propio Estatuto de los Profesionales de la Educación, ha quedado demostrado que, de no mediar referencia expresa del legislador, mal podrían aplicarse sanciones diferentes a la destitución para la hipótesis de la letra b) de su artículo 72.

2.6. Excurso: acerca de los conceptos de «falta de probidad» y «conducta inmoral»

Como hemos explicado, si ya resulta problemática aquella formulación legislativa que no incorpora un catálogo de sanciones para la sustanciación de los procesos disciplinarios, resulta igualmente problemática la definición de las conductas susceptibles de reproche que dispuso el legislador en la letra b) del artículo 72, a saber, «falta de probidad» y «conducta inmoral», porque constituyen expresiones, en nuestra opinión, demasiado amplias e indeterminadas que podrían inclinarse peligrosamente hacia la arbitrariedad.

En efecto, cuando el legislador usa expresiones de esa naturaleza, renunciando a cualquier intención mayormente descriptiva, traslada aquella potestad radical y exclusiva de determinar qué está prohibido y qué está permitido hacia la autoridad administrativa, afectando gravemente la seguridad jurídica y las garantías de los interesados, pues si el adjudicador será quien determine, en definitiva, lo reprochable, mal podrían los afectados conocer anticipadamente lo permitido y lo prohibido. Todo lo anterior, considerando, además, que estamos hablando de la sanción más gravosa que contempla la legislación disciplinaria, es decir, la expulsión.

Este fenómeno ocurre, paradójicamente, a pesar de los esfuerzos de taxatividad que pareciera contener el citado artículo 72 de la ley N° 19.070. Así, por ejemplo, cuando este enumera las causales en virtud de las cuales los profesionales dejarán de pertenecer a una dotación docente, lo hace con vocación taxativa, es decir, dispone que la eventual cesación ocurrirá «solamente» por las causales que ahí se indica. Sin embargo, cuando su letra b) habla de «falta de probidad» o «conducta inmoral» toda pretensión de taxatividad queda relegada por la

amplitud e indeterminación de esos conceptos, pues dependiendo del punto de vista con que se mire, toda conducta podría ser, de alguno u otro modo, una conducta inmoral.

Sin embargo, entre los conceptos de «falta de probidad» o «conducta inmoral» corresponde hacer una pequeña distinción. En efecto, la probidad administrativa –o más bien el principio de probidad administrativa– está expresamente definida en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado: «El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular» (ley N° 18.575, artículo 52, inciso segundo). Si bien esta definición no ha estado exenta de críticas, pues contiene elementos que siguen siendo esencialmente valorativos e indeterminados (Millar Silva: 2021, 486) como lo sería, por ejemplo, lo intachable, lo honesto y lo leal, al menos constituye –viendo el vaso medio lleno– una definición legal que sirve como primer marco referencial para el ejercicio de adjudicación que debe realizar la autoridad administrativa.

Otro elemento importante a tener en cuenta es que la ley N° 19.070 caracteriza la conducta como «falta de probidad», a diferencia de otras que se refieren a vulneración grave del principio de probidad administrativa –por ejemplo, ley N° 18.834 en su artículo 125–. En nuestra opinión, esta última definición establece un estándar más alto que la simple falta de probidad, pues bajo esta última fórmula cualquier falta de probidad, sea leve o grave, habilitaría para invocar esta causal, mientras que la redacción del Estatuto Administrativo tiene por objeto, precisamente, excluir aquellas no graves.

Por último y respecto de la expresión «conducta inmoral» el asunto es mucho menos claro. La ley no ha definido –y difícilmente podría hacerlo– las conductas que, en el marco de la disciplina funcionaria docente, son morales e inmorales. Como el concepto de moral es esencialmente dinámico y multifactorial, la determinación de si una conducta resulta inmoral estará completamente entregado a la autoridad administrativa. En opinión de algunos autores, el empleo de conceptos tan amplios e indeterminados como este es un verdadero problema estructural del derecho administrativo sancionador que se traduce en una

conformación sobre la base de criterios deontológicos más que jurídicos y sobre el uso y abuso de palabras y oraciones excesivamente vagas y carentes de significación empírica, que dejan al intérprete final –la Administración– la posibilidad de vaciar en ellas sus propias valoraciones subjetivas (Pallavicini Magnère, 2021: 21).

3. Conclusiones

De acuerdo con lo que hemos examinado, podemos concluir que un catálogo de sanciones, adecuadamente graduado a disposición de la autoridad adjudicadora, opera como un eficaz mecanismo de control del ejercicio prudente y proporcional de los poderes punitivos disciplinarios, pues la actividad de ponderación racional de asociar un ilícito disciplinario con una determina sanción estará constreñida por el marco de cada una de las sanciones que, graduadamente, formen parte del catálogo dispuesto por el legislador. De este modo, se evita que el ejercicio de ponderación se realice por fuera del cualquier parámetro y se reduce, en consecuencia, el ámbito donde el adjudicador podría ejercer sus poderes punitivos en forma desproporcionada.

A contrario sensu y de acuerdo con el caso en examen, la ausencia de un catálogo de sanciones a disposición de la autoridad adjudicadora, y a partir del cual se asocie la mayor o menor gravedad de los hechos acreditados con una determinada sanción, genera una grave distorsión en materia de proporcionalidad, pues aquellos hechos que podrían tenerse por acreditados como «leves» o «menos graves» quedarán en un complejo ámbito de indeterminación, ya que mal se les podría aplicar la única sanción disponible –destitución– así como tampoco se los podría absolver, ya que ambas hipótesis infringirían el principio de proporcionalidad, como vimos a lo largo de este trabajo, provocando resultados injustos que afectan a eventuales inculpados, a la comunidad docente y al interés general, según sea el caso.

Referencias

- **Cámara de Diputados (2014).** *Boletín N° 9.542-04, «modifica la ley N° 19.070, para establecer medidas disciplinarias proporcionales a las infracciones administrativas en que incurran los profesionales de la educación».* <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlID=9962&prmbOLETIN=9542-04>
- **Cárcamo Righetti, A. (2014).** *La obligatoria observancia del principio de proporcionalidad de la sanción en el derecho administrativo sancionador: fundamentos, alcances y aplicaciones.* <http://www.carcamoguzmanabogados.cl/pub/4.pdf>

- **Cordero Quinzacara, E. (2014).** Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *En Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 42 (1), 399-439. <https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n42/a12.pdf>
- **Esquilo (traducción de 1942).** *Los siete contra Tebas* (traductor Fernando Segundo Brieva y Salvatierra). Fundación El Libro Total (original de 376 antes de Cristo). <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=6170>
- **Gómez González, R. (2021).** *Infracciones y sanciones administrativas*. Ediciones DER.
- **Millar Silva, J. (2021).** El derecho administrativo sancionador en la función pública en Chile. En *El derecho administrativo sancionador. Estudio comparativo entre Chile y Argentina*. Actas de las VII Jornadas Chileno Argentinas de Derecho Administrativo. Ediciones DER.
- **Moraga Hernández, D. (2021).** Procedimiento disciplinario a docentes que se desempeñan en el sector público: sin término medio. *El Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/procedimiento-disciplinario-a-docentes-que-se-desempenan-en-el-sector-publico-sin-termino-medio/>
- **Pallavicini Magnère, J. (2021).** *Una revisión epistemológica de la responsabilidad disciplinaria*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- **Valdivia Olivares, J.M. (2018).** *Manual de derecho administrativo*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- **Vergara Blanco, A. (2004).** Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador. En *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*, 11 (2), 137-147. <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2142/2633>

Normativa

- **Ley N° 18.883, aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.** Diario Oficial de la República de Chile, 29 de diciembre de 1989. <https://bcn.cl/2f6zg>
- **Ley N° 21.040, crea el Sistema de Educación Pública.** Diario Oficial de la República de Chile, 24 de noviembre de 2017. <https://bcn.cl/2f72w>

- **Ministerio de Educación (1992).** *Decreto N° 453, de 1991, aprueba reglamento de la ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación.* Diario Oficial de la República de Chile, 3 de septiembre de 1992. <https://bcn.cl/3gpro>
- **Ministerio de Educación (1997).** *Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070, que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, y de las leyes que la complementan y modifican.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de enero de 1997. <https://bcn.cl/2fjtu>
- **Ministerio de Hacienda (2005).** *Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.* Diario Oficial de la República de Chile, 16 de marzo de 2005. Última modificación 20 de abril de 2021. <https://bcn.cl/2f8f2>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001).** *Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, 17 de noviembre de 2001. <https://bcn.cl/2f96v>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005).** *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005. <https://bcn.cl/2f6sk>

Jurisprudencia

Contraloría General de la República, dictámenes:

- N° 26.502 (2004).
- N° 12.060 (2014).
- N° 77.261 (2016).
- N° 16.534 (2017).

LOS PRINCIPALES DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA LEY N° 21.202, SOBRE PROTECCIÓN DE HUMEDALES URBANOS

THE MAIN CHALLENGES FACED BY LAW 21,202, ON THE PROTECTION OF URBAN WETLANDS

María Francisca del Fierro Veszpremy¹

Resumen

Este artículo destaca la importancia de los humedales y la relación entre la urbanización y la pérdida de biodiversidad en estos ecosistemas, especialmente en países como Chile, donde solo un pequeño porcentaje de los humedales está protegido. Se reconoce la preocupación y los esfuerzos legislativos para proteger los humedales urbanos, como lo evidencia la dictación de ley N° 21.202 y su reglamento. El texto también resalta los principales desafíos de implementación que enfrenta esta normativa, como la falta de ordenanzas municipales y la judicialización de las declaraciones de humedales urbanos, utilizando como ejemplo la situación de la región Metropolitana de Santiago.

Palabras clave: humedales – humedales urbanos

Abstract

This article highlights the importance of wetlands and the relationship between urbanization and the loss of biodiversity in these ecosystems, especially in countries like Chile, where a small percentage of wetlands are protected. The concern and legislative efforts to protect urban wetlands are highlighted, as evidenced by the issuance of law 21,202 and its regulations. The text also underscores implementation challenges, such as the lack of municipal regulations and the judicialization of urban wetland declarations, using the situation of the Santiago Metropolitan Region as an example.

Keywords: wetlands – urban wetlands

¹ Abogada de la Universidad Diego Portales, máster en Derecho y Política Ambiental de la University College London.

1. Introducción

La urbanización, como fenómeno creciente en las principales urbes latinoamericanas, plantea, en el caso de Chile, un desafío formidable para la preservación de valiosos ecosistemas. La correlación espacial entre los patrones de crecimiento urbano, la accesibilidad a espacios verdes y la disminución de la biodiversidad en los humedales subraya la necesidad apremiante de protección. Dentro de este escenario, la ley N° 21.202, sobre protección de humedales urbanos, adquiere un rol fundamental. Sin embargo, su implementación enfrenta diversos obstáculos, caracterizados por la ausencia de ordenanzas municipales y por un alto nivel de judicialización de las declaraciones de humedales urbanos. A continuación, se analizan estos desafíos utilizando como ejemplo la situación de la región Metropolitana de Santiago.

2. Situación de los humedales urbanos en Chile

Generalmente se identifica a los humedales como áreas que se inundan temporalmente. Sin embargo, este término es utilizado para referirse a una amplia variedad de hábitats que pueden ser tanto interiores, como costeros y marinos, y que reúnen ciertas características. «Todos los humedales comparten una propiedad primordial, el agua, que juega un rol fundamental en el ecosistema, en la determinación de la estructura y las funciones ecológicas de este» (Centro de Ecología Aplicada, 2006: 4).

Estas áreas naturalmente ricas en agua se encuentran mayoritariamente a lo largo de ríos y deltas, precisamente los mismos lugares donde ocurre la mayor parte de la urbanización. «Existe una relación espacial entre los patrones urbanos de crecimiento, la accesibilidad a espacios verdes y la pérdida de biodiversidad de los humedales, donde la evidencia es escasa» (Rojas Quezada *et al.*, 2022: 2).

En cifras generales, en 2017 el Ministerio del Medio Ambiente publicaba un artículo de la entonces jefa de la División de Recursos Naturales de dicha cartera, en la que se indicaba que, de los aproximadamente 18.000 humedales que se contabilizan a nivel nacional en Chile —lo que se estimaba correspondía a una superficie de 1.460.400 hectáreas, equivalente a 20 veces Santiago—, solo el 2 % de ellos contaba con algún tipo de protección (Ministerio del Medio Ambiente, 2017).

Esta misma preocupación se ve reflejada en la moción parlamentaria del proyecto de ley de protección de humedales urbanos, también de 2017, la que señala en sus antecedentes que, si bien

las cifras sobre el número de humedales en Chile oscilan, según diversas informaciones de prensa, entre 18 mil y 30 mil. Independientemente de la cifra exacta, lo concreto es que solo 12 de ellos se encuentran protegidos bajo los parámetros de la Convención de Ramsar (boletín N° 11.256-12, 2017).

Efectivamente, hasta ese entonces, la convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas o Convención Ramsar, de 1971, suscrita y promulgada en Chile mediante el decreto supremo N° 771, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1981, constituía la única herramienta legal de protección específica de los humedales –como ecosistemas independientes de otras categorías generales de protección, por ejemplo, los santuarios de la naturaleza, categorías que podían confluir o no en el caso puntual de algún determinado humedal–.

Si bien actualmente el número total de humedales chilenos reconocidos como de importancia internacional en el marco de la Convención Ramsar es mayor, alcanzando 16 sitios que cubren un total de 363.927 hectáreas (Convención Ramsar, s.f.), la desproporción en comparación al total de humedales presentes a nivel nacional sigue siendo preocupante, más aún en el contexto de la creciente expansión urbana y el consiguiente cambio de uso de suelo, factores que se erigen como las grandes amenazas presentes para la preservación de estos ecosistemas y la mantención de los diversos servicios que los mismos proveen.

Solo en la región Metropolitana de Santiago, si revisamos las modificaciones que ha sufrido el Plan Regulador Metropolitano de Santiago... en las casi tres décadas que lleva de vigencia desde su dictación en 1994, es posible observar[,] entre los cambios más significativos[,] la introducción de los proyectos de desarrollo condicionado más allá del límite urbano en 2003, la extensión del ámbito de aplicación del plan a toda la región en 2006, y la ampliación del límite urbano en 10.000 hectáreas en 2013, bajo el argumento de la necesidad de suelo para el desarrollo de viviendas sociales (Vicuña del Río, 2017; Trivelli Oyarzún, 2011).

3. Ley N° 21.202: desarrollo legal y jurisprudencial de sus principales disposiciones

Los intentos por dotar de algún grado de protección legal a los humedales en nuestro país tienen larga data. Desde 2006 a la fecha –y aunque con distintos alcances–, diez proyectos de ley se han presentado al Congreso con este fin. De uno de ellos da cuenta el boletín N° 11.256-12, que indica que fue ingresado en junio de 2017 por moción parlamentaria de un grupo de senadores y que luego de casi tres años de tramitación legislativa dio origen a la ley N° 21.202, que Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, y que fue publicada en el Diario Oficial el 23 de enero de 2020.

3.1. Concepto de humedales urbanos

Uno de los principales aspectos a destacar del contenido de la ley, es la definición del concepto de humedales urbanos de manera amplia y comprehensiva, manteniendo la definición de la Convención Ramsar. Conforme a su artículo 1°, se entenderá por tales,

todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano (ley N° 21.202).

Es decir, se establece como factor determinante en la ley para la identificación de un humedal urbano como tal, el que se encuentre total o parcialmente dentro del límite urbano.

3.2. Procedimiento de declaratoria

Son declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo. En este último caso, el ministerio tendrá 6 meses para pronunciarse (ley N° 21.202, artículo 1°).

Sobre este punto, cabe añadir que actualmente se encuentra en tramitación un proyecto de ley presentado con fecha 24 de septiembre de 2021 por un grupo de diputados, que busca modificar la ley N° 21.202 para agregar mecanismos de participación directa en las solicitudes de reconocimiento de la calidad de humedal urbano. La propuesta considera sumar a las dos vías

antes mencionadas –de oficio o a solicitud del municipio respectivo– que la solicitud de declaración pueda ser realizada también por dos organizaciones ciudadanas, por 25 personas naturales o por una organización sin fines de lucro dedicada a la protección y defensa del medio ambiente, o a la sustentabilidad de los bienes hídricos o a la protección de los humedales (boletín N° 14.619-12, 2021). Adicionalmente, se busca disminuir el plazo que tiene el ministerio para pronunciarse sobre las solicitudes que se le realizan, reduciéndolo de seis a tres meses (boletín N° 14.619-12, 2021). A la fecha de este artículo, el proyecto se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado.

3.3. Modificaciones a otros cuerpos normativos

La ley N° 21.202 contempla, además, modificaciones a dos cuerpos normativos:

- 1) la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y,
- 2) la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En el primer caso, la modificación se asocia a la inclusión de los humedales en tipologías que determinan el ingreso de proyectos o actividades al sistema de evaluación de impacto ambiental. Específicamente, se incorporó en el artículo 10 letra p) la expresión humedales urbanos; en la letra q), la expresión humedales; y se introdujo un nuevo literal:

- s) Ejecución de obras o actividades que puedan significar una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano, y que impliquen su relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, la alteración de la barra terminal, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, la extracción de la cubierta vegetal de turberas o el deterioro, menoscabo, transformación o invasión de la flora y la fauna contenida dentro del humedal, indistintamente de su superficie (ley N° 21.202, artículo 4°)

Sobre este punto, la jurisprudencia que ha surgido en el marco de la implementación de la ley ha explicitado que la protección aludida en los citados literales del artículo 10, en el caso de la letra s), no tiene como prerequisite que los humedales urbanos hayan sido declarados como tales por el Ministerio del Medio Ambiente, sino que basta que se cumplan los criterios de la definición legal para que queden contemplados en dicha hipótesis (dictamen N° E157665, 2021). Esta interpretación ha sido reconocida también por el Servicio de Evaluación Ambiental, el cual ha plasmado esta distinción en su oficio ordinario N° 20229910238, de fecha 17 de enero de 2022, que imparte instrucciones en relación a la aplicación de los literales p) y s) del artículo 10 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Luego, en lo que respecta a la modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se incorpora la siguiente obligación en el inciso tercero de su artículo 60:

Todo instrumento de planificación territorial deberá incluir los humedales urbanos existentes en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural, para efectos de establecer las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se desarrollen en ellos (ley N° 21.202, artículo 15).

3.4. Principales obligaciones que se derivan de la declaración de humedales urbanos

Es posible distinguir distintos niveles de obligaciones en la ley N° 21.202, las que luego son desarrolladas en su reglamento.

Un reglamento expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, suscrito también por el ministro de Obras Públicas, definirá los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo (ley N° 21.202, artículo 2°).

Las municipalidades deberán establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna, para lo que utilizarán los lineamientos establecidos en el reglamento indicado en el inciso anterior (ley N° 21.202, artículo 2°, inciso segundo)

El 24 de noviembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial el decreto N° 15, que establece el reglamento de la ley N° 21.202. Conforme ya indicaba el artículo 2° de dicho cuerpo normativo, este instrumento, junto con detallar los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, desarrolla las principales obligaciones contenidas en la ley.

En este sentido, en un primer nivel encontramos las obligaciones dirigidas al Ministerio del Medio Ambiente, el que deberá:

- 1) crear comités a nivel nacional, regional y comunal para promover la adecuada gestión de los humedales urbanos, así como una gobernanza que permita la participación efectiva de los actores involucrados en su gestión, protección y conservación (decreto N° 15, 2020, artículo 5°).

- 2) elaborar –en el plazo de nueve meses contados desde la publicación del reglamento– una guía técnica que oriente a los municipios para efectos de la aplicación de los referidos criterios para la sustentabilidad de humedales urbanos (decreto N° 15, 2020, artículo 19).

En tanto que, en un segundo nivel, en lo que dice relación con el plano local y la gestión más directa de los humedales, el reglamento señala que –una vez publicado el acto que declara un humedal urbano como tal– las municipalidades deberán dictar, en el menor plazo posible, la ordenanza local y los planos actualizados del plan regulador respectivo, para efectos de establecer las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se pretendan emplazar en dichas áreas de protección de recursos de valor natural (decreto N°15, 2020, artículo 18).

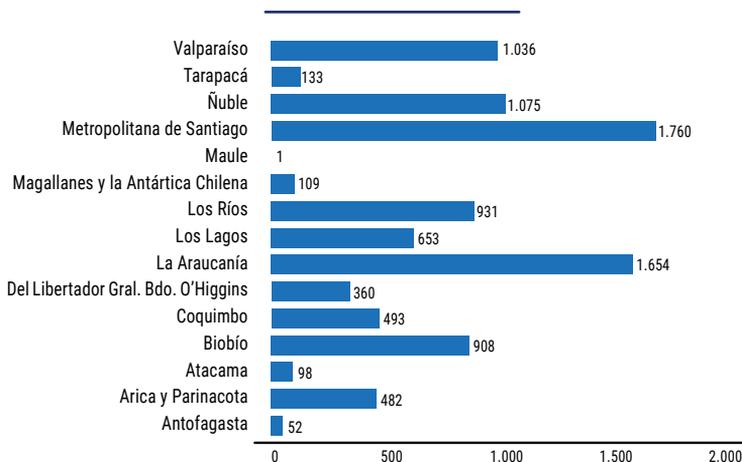
4. Los principales desafíos que enfrenta la ley N° 21.202 para su implementación: la región Metropolitana de Santiago como caso de estudio

Hacia fines de 2022, la región Metropolitana de Santiago figuraba como la primera a nivel nacional en cuanto a cantidad de hectáreas declaradas como humedales urbanos –con 1.760,30 hectáreas bajo dicha categoría–, y la tercera a nivel nacional en cuanto a número total de humedales urbanos, con 11 declarados.

Tabla 1
Hectáreas declaradas de humedales urbanos
por región a octubre de 2022

Región	Suma de Hectáreas
Antofagasta	52,10
Arica y Parinacota	481,80
Atacama	98,40
Biobío	908,03
Coquimbo	492,80
Del Libertador General Bernardo O'Higgins	359,60
La Araucanía	1.653,72
Los Lagos	653,29
Los Ríos	930,86
Magallanes y la Antártica Chilena	109,23
Maule	1,10
Metropolitana de Santiago	1.760,30
Ñuble	1.075,44
Tarapacá	132,60
Valparaíso	1.035,60
Total general	9.744,87

Gráfico 1
Suma de hectáreas



Fuente: tabla y gráfico elaborado por la Unidad de Planificación del Departamento de Medio Ambiente, Obras Públicas y Empresas de la Contraloría General de la República, sobre la base de la información consignada al 14 de octubre de 2022 en el sitio web <https://humedaleschile.mma.gob.cl/humedales-urbanos/>

En este contexto, la Unidad de Medio Ambiente de la Contraloría General de la República inició, en enero de 2023, una auditoría para verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley N° 21.202 y su reglamento, por parte de los distintos organismos responsables, en relación con los humedales urbanos declarados como tales en la región Metropolitana de Santiago, en el período comprendido entre el 24 de noviembre de 2020 y el 31 de diciembre de 2022 (informe final N° 229, 2023). Algunos de sus principales hallazgos se incluyen en el análisis que se presenta a continuación.

4.1. Falta de implementación a nivel municipal

Las cifras antes descritas posicionaban a la región Metropolitana en los primeros lugares en materia de implementación de la ley N° 21.202. Sin embargo, al hacer el análisis a nivel local, a igual fecha de 2022, solo la Municipalidad Quilicura había dictado la ordenanza municipal correspondiente, estableciendo los criterios para la protección, conservación y preservación del humedal urbano de Quilicura, mientras que Peñaflor, Talagante, El Monte, San José de Maipo, Curacaví y Lo Barnechea² todavía no habían cumplido dicha obligación. Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente tampoco había confeccionado la guía técnica para orientar a los municipios en la implementación de los criterios para la sustentabilidad de los humedales urbanos, según exige el reglamento (decreto N° 15, de 2020, artículo 19). Finalmente, en junio de 2023, en el marco de la aludida auditoría, la Subsecretaría del Medio Ambiente remitió la resolución

² Los otros seis municipios de la región Metropolitana que contaban con humedales urbanos declarados ubicados total o parcialmente dentro de los límites de su comuna.

exenta N° 629, de 2023, que aprueba la «Guía para la elaboración de ordenanzas generales para la protección, conservación y preservación de humedales urbanos».

Así, conforme al panorama general, a la fecha de publicación del informe final de auditoría N° 229, de 2023, de la Contraloría General, las restantes 6 comunas de la región Metropolitana se mantenían sin haber elaborado sus respectivas ordenanzas generales de humedales urbanos, que definieran los criterios para la protección, conservación y preservación de dichos humedales en sus territorios comunales de acuerdo con los criterios establecidos en el reglamento de la ley N° 21.202.

Adicionalmente, tampoco se había verificado en ninguna de ellas el reconocimiento de los humedales urbanos declarados en sus comunas, en calidad de áreas de protección de valor natural, para fijar las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se pretendan emplazar en dichas áreas, de conformidad con la obligación dispuesta en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (informe final N° 229, 2023).

4.2. Judicialización de las declaraciones

En su artículo 3º, la ley N° 21.202 prescribe que, en contra del pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente que resuelva la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano, podrá reclamarse, dentro del plazo de treinta días, ante el tribunal ambiental competente, que es aquel que ejerce jurisdicción en el territorio en donde se encuentra el humedal.

Ya antes nos referimos a la presión de la expansión urbana sobre los ecosistemas conformados por humedales urbanos. Precisamente en 2022, la declaración del humedal más grande con que contaba la región Metropolitana, correspondiente además a la única municipalidad que había elaborado la respectiva ordenanza para su protección, fue objeto de impugnación por parte de empresas inmobiliarias ante el Tribunal Ambiental de Santiago, proceso judicial que culminó con la anulación de la declaración, retrotrayéndose el proceso ante el Ministerio del Medio Ambiente, con el objeto de volver a revisar los límites del humedal. Ello, por cuanto las mencionadas empresas esgrimieron que dichos límites estuvieron mal identificados, por cuanto cubren terrenos que, en opinión de los reclamantes, exceden las reales dimensiones del humedal (rol R N° 297, 2021).

Cabe agregar que solo ante el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, a la fecha de este artículo, ya hay trece reclamaciones contra declaraciones de humedales urbanos efectuadas por el Ministerio del Medio Ambiente que se encuentran falladas —cuatro corresponden a la región Metropolitana—, de las cuales siete han sido acogidas total o parcialmente.

Sin perjuicio de lo anterior y como ha reconocido el propio tribunal en el fallo antes citado, en los casos en que se acoja la reclamación en contra de una declaración de humedal urbano, la protección de la letra s del artículo 10 de la ley N° 19.300 sigue operando. Es decir, sin perjuicio de que, por ejemplo, se retrotraiga un proceso de declaratoria de humedal urbano, deberá someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, cualquier proyecto susceptible de causar impacto ambiental, que pueda significar una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano (rol R N° 297, 2021).

5. Conclusiones

Si bien este artículo ha abordado de manera más específica la situación de la región Metropolitana de Santiago, las problemáticas identificadas son de carácter transversal. Ello, por cuanto la eficacia de la ley N° 21.202 radica eminentemente en el nivel local y depende, por tanto, en gran medida, de la acción de los distintos municipios del país. A casi cuatro años de la publicación de la ley N° 21.202 en el Diario Oficial, la falta de dictación de las ordenanzas municipales y del reconocimiento de los humedales urbanos como áreas de valor natural reflejan la urgente necesidad de que los organismos del nivel central –que tienen la obligación de generar directrices técnicas y para el establecimiento de los respectivos comités– se hagan cargo de fijar las coordinaciones necesarias para que estos apoyos lleguen al nivel local, a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales.

Por otra parte, se plantea para el Ministerio del Medio Ambiente el desafío de la judicialización de las declaraciones de humedales urbanos, lo que obliga a fundamentar de manera cada vez más técnica y precisa la delimitación y caracterización de los humedales urbanos en las respectivas declaraciones, de manera de atravesar con éxito la creciente etapa judicial. Ello, por cuanto la situación en los demás tribunales ambientales del país no difiere de las antes descritas, sino que, por el contrario, las disputas vinculadas a los límites de los humedales urbanos constituyen actualmente un número creciente en cada uno de ellos.

Referencias

- **Cámara de Diputados (2017).** *Boletín N° 11.256-12, Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos*, Ingreso de Proyecto, Antecedentes, 6 de junio de 2017
- **Cámara de Diputados (2021).** *Boletín N° 14.619-12, Proyecto de ley que modifica la ley N°21.202, para agregar mecanismos de participación directa en las solicitudes de reconocimiento de la calidad de humedal urbano*, 24 de septiembre de 2021.
- **Centro de Ecología Aplicada (2006).** *Conceptos y criterios para la evaluación ambiental de humedales*, 4. <https://www.sag.gob.cl/sites/default/files/GUIAV67JUNIO2007.pdf>
- **Contraloría General de la República (2023).** *Informe final N° 229, auditoría a la implementación de la ley N° 21.202, en relación con los humedales urbanos declarados en la región Metropolitana de Santiago*. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/auditoria/d431382e7c951f868d799a1c4ffd5fe4/html>
- **Convención Ramsar (s.f.).** *Annotated List of Wetlands of International Importance Chile*. https://rsis.ramsar.org/sites/default/files/rsiswp_search/exports/Ramsar-Sites-annotated-summary-Chile.pdf
- **Ministerio del Medio Ambiente (2017).** *Chile tiene 18 mil humedales y solo el 2% de ellos cuenta con algún tipo de protección*. <https://mma.gob.cl/chile-tiene-18-mil-humedales-y-solo-el-2-de-ellos-cuenta-con-algun-tipo-de-proteccion/>
- **Rojas Quezada, C.; Sepúlveda Zúñiga, E.; Jorquera Guajardo, F.; Munizaga, J. M. & Pino Vilalta, J. (2022).** *Accessibility disturbances to the biodiversity of urban wetlands due to built environment. City and Environment Interactions* 13 (2022) 100076, 2, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590252021000210>
- **Trivelli Oyarzún, P. (2011).** *La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida*. *EURE*, 37 (111), 179-184. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200009>
- **Vicuña del Río, M. (2017).** *Planificación metropolitana de Santiago: cambios de estilo frente a las recientes transformaciones urbanas. Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (13), 47-64. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108616/13_03_RIURB_Vicu%c3%b1a.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Normativa

- **Ley N° 21.202**, *modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos*. Diario Oficial de la República de Chile, 23 de enero de 2020. <https://bcn.cl/2fff9>
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1976)**. *Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Diario Oficial de la República de Chile, 13 de abril de 1976. <https://bcn.cl/2f7k6>
- **Ministerio del Medio Ambiente (2020)**. *Decreto N° 15, de 2020, establece reglamento de la ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos*. Diario Oficial de la República de Chile, 24 de noviembre de 2020. <https://bcn.cl/2mdyo>
- **Municipalidad de Quilicura (2021)**. *Acuerdo del Concejo Municipal N° 126, de 2022, Ordenanza de Protección del Humedal Urbano de Quilicura*. <https://www.ww2.muniquilicura.cl/wp-content/uploads/2022/03/ACUERDO-126-Ordenanza-de-Humedales.pdf>

Jurisprudencia

Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, causa rol R:

- **N° 297 (2021)**. *«Inversiones Butamalal S.A. / Ministerio del Medio Ambiente»* (resolución exenta N° 616, de 2021) (acumuladas R N° 298 y 299, de 2021), sentencia de 24 de octubre de 2022.

Contraloría General de la República, dictamen:

- **N° E157665 (2021)**.

ARTÍCULO
PREMIADO
**2º CONGRESO
ESTUDIANTIL
ALIANZA
ANTICORRUPCIÓN
UNCAC**

TRANSPARENCIA, ÉTICA Y GOBERNANZA: ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN PARA LA CORRUPCIÓN

TRANSPARENCY, ETHICS AND GOVERNANCE: STRATEGIES FOR PREVENTING CORRUPTION

Daniel Guajardo Espinoza¹

Resumen

El tema de la corrupción y su prevención no es nuevo, es ampliamente discutido y preocupación de organismos y autoridades nacionales e internacionales –Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Contraloría General de la República, entre otros–. Actualmente, se muestra que, a pesar de los esfuerzos, no ha sido posible mejorar indicadores como el indicador de percepción de la corrupción, el promedio mundial permanece sin cambios durante más de una década en solo 43 de cada 100. A pesar de los esfuerzos realizados y beneficios alcanzados por algunos, 155 países no logran avances significativos contra la corrupción o han disminuido desde 2012. Se hace necesario entonces comprender los mecanismos y estrategias que pudieran apoyar a optimizar el indicador de percepción de la corrupción a nivel nacional. Chile se ha mantenido desde el año 2021 en la puntuación de 67/100 y en el rango de 27/180.

El documento obedece a la revisión de información referente a transparencia, ética y buena gobernanza, como pilares de estrategia para mitigar la corrupción, a través de la revisión y análisis bibliográfico. Se indica así que la convergencia de la estrategia mencionada da forma a un entorno en el cual la corrupción se vuelve menos tolerada y más susceptible de ser identificada y prevenida, ya que, cuando las entidades adoptan políticas y prácticas que promueven los temas a saber, se cimenta un sólido fundamento para la reducción de la corrupción, al tiempo que se eleva la percepción de integridad tanto a nivel nacional como internacional.

Palabras clave: corrupción – ética – estrategias – gobernanza – transparencia

1 Estudiante de Auditoría de la Universidad de Valparaíso.

Abstract

The issue of corruption and its prevention is not new, it is widely discussed and is a concern of national and international organizations and authorities –World Bank, United Nation, Organisation for Economic Co-operation and Development, Office of the Comptroller General of the Republic, among others–. Currently, it is shown that, despite the efforts, it has not been possible to improve indicators such as the corruption perception index, the world average remains unchanged for more than a decade at only 43 out of 100. Despite the efforts made and benefits achieved by some, 155 countries do not achieve significant progress against corruption or have decreased since 2012. It is therefore necessary to understand the mechanisms and strategies that could help to optimize the corruption perception index at the national level. Chile has remained since 2021, in the score of 67/100 and the range of 27/180,

The document responds to the review of information regarding transparency, ethics and good governance, as pillars of strategy to mitigate corruption, through bibliographic review and analysis. It indicates that the convergence of the aforementioned strategy shapes an environment in which corruption becomes less tolerated and more susceptible to be identified and prevented, since, when entities adopt policies and practices that promote the issues to know, a solid foundation for the reduction of corruption is cemented, while raising the perception of integrity both nationally and internationally.

Keywords: corruption – ethics – strategies – governance – transparency

1. Introducción

Sin duda, temas como la transparencia, la ética y la buena gobernanza se han convertido en estrategias fundamentales para mejorar el indicador de percepción de la corrupción logrando disminuir la corrupción en una nación u organización, pero el cuestionamiento sigue en el colectivo, a pesar de los esfuerzos sociales, políticos, económicos, culturales, medioambientales y otros, aún no se logra reducir actos ilícitos que ocurren al interior de organizaciones públicas y empresas privadas. Por otro lado, se tiene resultados de estudios realizados por Transparencia Internacional, movimiento que trabaja en más de cien naciones y que, a partir de 2022 publica en su web el índice anual de percepción de la corrupción, que se ha convertido en el estándar para los gobiernos nacionales, organizaciones intergubernamentales, empresas, tomadores de decisiones y periodistas de todo el mundo para medir los niveles de corrupción en el sector público.

El presente estudio entrega la mirada de tres pilares que pueden considerarse complementarios entre sí y cuya combinación sería una estrategia ideal para reducir la corrupción y apoyar en la lucha mundial que llevan las naciones. Ellos son la transparencia, la ética y la buena gobernanza.

Como propósito general se establece realizar un análisis bibliográfico de las tres dimensiones mencionadas y como estas se han convertido en fundamentales para el mejoramiento del indicador de percepción de la corrupción y aumentar la confianza en los estamentos públicos de parte de la sociedad. Se mencionarán las consideraciones finales que se cree muestran desafíos y oportunidades que tienen los países, sus gobiernos e instituciones públicas para detener los actuales niveles de corrupción.

2. Desarrollo

Como se ha mencionado, la corrupción es un problema grave en muchos países y organizaciones, es por ello que se releva la significancia que tiene este término en los estudios realizados por distintos autores, ya que manifiestan de alguna manera que el accionar humano no acorde a las normas vigentes hace que se produzcan beneficios solo para algunos sin pensar en el colectivo.

Diversas acepciones del concepto corrupción se han venido desarrollando; se mencionarán a continuación aquellas que interpretan con mayor exactitud la base de este estudio para poder analizar las estrategias para aminorarla.

Robert Klitgaard (1990) define a la corrupción como «el abuso del poder público con fines privados».

Por su parte, Heidenheimer y Johnston (2002) describen la corrupción en términos políticos: «manipulación indebida de procesos políticos y toma de decisiones para obtener beneficios personales o partidistas».

Para Galli la corrupción «es un fenómeno que altera o trastoca la forma de alguna cosa. Pero puede referirse a realidades materiales o morales... Hay formas de corrupción de las cosas materiales y otras formas de corrupción de las acciones morales» (Galli citado en Estévez, 2005).

En sus palabras Estévez (2005) concluye que «la corrupción será toda acción u omisión de un actor, que confunda lo público con lo privado, a los efectos de obtener algún beneficio personal».

Según Transparencia Internacional, la corrupción es el abuso del poder encomendado para beneficio personal. Implica actos ilegales y no éticos, como el soborno, el nepotismo y la malversación de fondos públicos. La lucha contra la corrupción se basa en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, así como en la promoción de estándares éticos en todos los niveles de la sociedad.

También se pueden señalar que estos organismos internacionales, tal como se presenta en la figura 1, se han preocupado de ir estableciendo mecanismos para evitar, disminuir la corrupción o mejorar el indicador de la percepción de la corrupción.

Figura 1
Mecanismos para aminorar la corrupción mundial

- 1 • **Transparencia y acceso a la información:** la transparencia en la gestión gubernamental y empresarial es esencial. Esto incluye la divulgación de información financiera, decisiones políticas y contratos públicos para que el público pueda supervisar las actividades.
- 2 • **Leyes y regulaciones anticorrupción:** la promulgación y aplicación efectiva de leyes y regulaciones específicas contra la corrupción es esencial. Esto incluye leyes que castigan el soborno, el nepotismo y otros comportamientos corruptos.
- 3 • **Independencia judicial:** un poder judicial independiente es crucial para asegurarse de que los acusados de corrupción sean juzgados de manera justa y sin interferencia política.
- 4 • **Órganos de control y fiscalización:** establecer agencias independientes para supervisar y auditar las actividades gubernamentales y empresariales puede ayudar a detectar y prevenir la corrupción.
- 5 • **Participación ciudadana:** fomentar la participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones y la supervisión de las actividades gubernamentales y empresariales puede aumentar la rendición de cuentas.
- 6 • **Protección a denunciantes –whistleblowers–:** garantizar que las personas que denuncian actos de corrupción estén protegidas contra represalias es fundamental para fomentar la denuncia.
- 7 • **Educación y concienciación:** la educación y la concienciación pública sobre los efectos perjudiciales de la corrupción pueden contribuir a una sociedad más informada y menos tolerante hacia la corrupción.
- 8 • **Tecnología y sistemas de denuncia en línea:** puede ser una herramienta poderosa para facilitar la denuncia de actos de corrupción de manera anónima y segura.
- 9 • **Códigos de ética:** las organizaciones públicas y privadas deben establecer códigos de ética claros y proporcionar capacitación en ética y anticorrupción a sus empleados.
- 10 • **Sanciones efectivas:** asegurarse de que las sanciones por actos de corrupción sean efectivas y proporcionales puede disuadir a las personas de cometer actos corruptos.

Fuente: elaboración propia, a partir de las revisiones bibliográficas

Se aclara que la presente revisión bibliográfica se focalizará en tres mecanismos que se consideran con mayor relevancia y de alguna manera incluyen unos u otros de los mencionados en la figura 1.

Para el Banco Mundial:

La corrupción es un fenómeno que socava la ética y la buena gobernanza en la gestión de recursos públicos. La promoción de la ética y la integridad en la Administración pública es esencial para prevenir y combatir la corrupción y garantizar una toma de decisiones justa y transparente (Banco Mundial, 2020).

Según las Naciones Unidas:

la corrupción se combate a través de la promoción de la transparencia y la apertura en la gestión pública. La transparencia implica la divulgación de información y la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo que reduce la oportunidad de actos corruptos (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

En opinión del Banco Interamericano de Desarrollo (2015), «la buena gobernanza es fundamental para prevenir la corrupción. Incluye la existencia de instituciones sólidas, independientes y transparentes, así como la promoción de una cultura ética en la administración pública y privada».

Estas definiciones resaltan cómo la corrupción está intrínsecamente relacionada con la falta de ética, la opacidad en la gestión y la mala gobernanza. Se vuelve a confirmar que las estrategias de transparencia, ética y buena gobernanza son herramientas clave para prevenir y combatir la corrupción y promover prácticas más íntegras y responsables en la sociedad y en las instituciones. Es importante señalar que cada una de estas estrategias focalizan aspectos que son indispensables tomar en consideración al momento de gestionar las entidades públicas y privadas, dando cumplimiento a la normativa vigente, prevenir riesgos asociados a actividades críticas y alcanzar los objetivos definidos en los planes de desarrollo institucionales.

3. Transparencia

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la transparencia es un concepto relacionado con la posibilidad de que la información real de una empresa, gobierno u organización puede ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que estos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información (Perramon Costa, 2013).

Según Lizcano Álvarez:

la cualidad de un gobierno o institución de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y actuaciones permite, en el caso de las entidades públicas, que los ciudadanos puedan conocer lo que hacen –y cómo lo hacen– estas instituciones que les representan y a las cuales financian, y de esta forma podrán ejercer en mayor medida su derecho a ejercer un control democrático sobre las mismas (Lizcano Álvarez, 2015).

Esto va en directo fortalecimiento de las democracias. Así la transparencia implica divulgar información de manera clara y comprensible para que el público pueda entender y evaluar las acciones y decisiones de la entidad en cuestión. «La transparencia es el principio fundamental que promueve la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones públicas y privadas. Implica proporcionar información precisa, oportuna y accesible al público en general» (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

A modo de resumen, se tiene que la transparencia es el principio y la práctica de proporcionar acceso abierto y claro a la información, procesos y decisiones gubernamentales y empresariales. Implica la divulgación proactiva de datos relevantes y la disponibilidad de información que permite a la sociedad y a los interesados entender y supervisar las acciones de las instituciones y organizaciones. La transparencia es esencial para prevenir y combatir la corrupción, ya que permite una supervisión efectiva y la rendición de cuentas de las actividades públicas y privadas.

Ahora se muestra la estrategia de la ética como una metodología a tener en cuenta para mejorar los indicadores de la corrupción.

4. Ética

La ética se refiere al conjunto de principios y valores morales que guían el comportamiento humano. Implica actuar de manera justa, honesta y responsable en todas las situaciones, considerando el impacto de nuestras acciones en los demás y en la sociedad en su conjunto. Se puede mencionar otro concepto de la ética que se relaciona con la transparencia necesaria para disminuir la corrupción,

la ética en la transparencia exige que la información se comparta de manera honesta y completa, sin ocultar hechos relevantes ni distorsionar la verdad. Esto contribuye a la construcción de la confianza y la credibilidad en las instituciones y gobiernos (Victoria, 2018).

Una empresa se considera ética si adopta una postura ética como estrategia empresarial, es decir, actuar honestamente con todos aquellos que tienen algún tipo de relación con ella, las partes interesadas.

Otra definición de ética, conectada con la buena gobernanza esperada, es la del Centro de Ética Pública y Buen Gobierno, la que indica que la ética en la buena gobernanza se traduce en decisiones políticas y administrativas basadas en la justicia y el bien común. Esto requiere que los líderes gubernamentales actúen de manera honesta y responsable en beneficio de todos los ciudadanos. Lo anterior indica que la ética en la buena gobernanza se refiere a la adhesión a principios éticos en la toma de decisiones y la gestión de recursos públicos. Implica actuar de manera justa y responsable para promover el bienestar general y la equidad en la sociedad.

Según el Instituto de Ética y Liderazgo, la ética y la rendición de cuentas son pilares fundamentales de la buena gobernanza. Los líderes deben ser conscientes de su responsabilidad moral y estar dispuestos a rendir cuentas ante la sociedad por sus acciones, promoviendo así una toma de decisiones transparente y justa.

Se puede resumir entonces que estas definiciones y citas enfatizan la importancia de la ética en la promoción de la transparencia y la buena gobernanza, y cómo estas prácticas éticas contribuyen al fortalecimiento de las instituciones, la confianza pública y la democracia.

5. Buena gobernanza

Se destaca la definición del Banco Mundial:

la buena gobernanza implica un proceso de toma de decisiones transparente y responsable que beneficie a toda la sociedad. Esto se logra a través de la participación activa de los ciudadanos, la rendición de cuentas de los líderes y la promoción de la igualdad y la justicia (Banco Mundial, 2020).

Esta definición de la buena gobernanza se refiere a un conjunto de prácticas y principios que promueven la toma de decisiones efectiva, transparente y responsable en los ámbitos gubernamentales y organizacionales.

En la figura 2 se categorizan cada una de estas estrategias y se resaltan los aspectos de mayor importancia que las relacionan.

Figura 2
Aspectos relevantes incluidos en las estrategias:
transparencia-ética-buena gobernanza



Fuente: elaboración propia a partir de revisión bibliográfica

Para el caso de la transparencia se resalta lo siguiente:

- Acceso a la información:** la transparencia implica que la información relacionada con la toma de decisiones y el uso de recursos públicos esté disponible y accesible al público. Esto implica poder supervisar y evaluar las acciones de las autoridades e instituciones.
- Rendición de cuentas:** la transparencia fomenta la rendición de cuentas, ya que los funcionarios y las organizaciones son conscientes de que sus acciones y decisiones son públicas. Saben de su responsabilidad.

Para la ética se puede destacar:

- a) **Cultura organizacional:** fomentar una cultura ética en las organizaciones y en la sociedad en general es esencial. Esto implica promover valores como la integridad, la honestidad y la responsabilidad en todas las interacciones y actividades.
- b) **Capacitación en ética:** proporcionar capacitación en ética a funcionarios públicos y empleados de empresas puede ayudarles a comprender la importancia de actuar de manera ética y a reconocer situaciones de corrupción.

Para la buena gobernanza se realiza:

- a) **Independencia judicial:** garantizar la independencia del poder judicial es crucial para asegurarse de que los actos de corrupción sean investigados y juzgados de manera justa y sin interferencia política.
- b) **Transparencia en la toma de decisiones:** las políticas y decisiones gubernamentales deben ser tomadas de manera transparente y basadas en principios de buena gobernanza, como la participación ciudadana y la evaluación de impacto.
- c) **Supervisión y fiscalización:** establecer organismos independientes de supervisión y fiscalización contribuye a prevenir y detectar la corrupción en el gobierno y en las empresas.

La combinación de estos elementos crea un entorno en el cual la corrupción es menos tolerada y más fácil de detectar y prevenir. Cuando las instituciones gubernamentales y las organizaciones privadas adoptan políticas y prácticas que promueven la transparencia, la ética y la buena gobernanza, se establece una base sólida para reducir la corrupción.

6. Consideraciones finales

El problema de la corrupción es una preocupación tanto a nivel nacional como internacional y, a pesar de los esfuerzos realizados, los indicadores de percepción de la corrupción no mejoran, las estrategias de transparencia, ética y buena gobernanza se destacan como pilares fundamentales para prevenir y combatir la corrupción. Estas estrategias no solo son complementarias entre sí, sino que también se refuerzan mutuamente en la lucha contra la corrupción.

La transparencia implica proporcionar acceso abierto y claro a la información, lo que permite a la sociedad supervisar y evaluar las acciones de las instituciones y organizaciones. La rendición de cuentas se fomenta a través de la transparencia, ya que las personas son conscientes de que sus acciones son públicas y pueden ser responsables de cualquier comportamiento corrupto.

La ética se centra en promover valores como la integridad, la honestidad y la responsabilidad en todas las interacciones y actividades. Esto incluye la promoción de una cultura ética en las organizaciones y la capacitación en ética para que los funcionarios públicos y empleados comprendan la importancia de actuar de manera ética.

La buena gobernanza implica un proceso de toma de decisiones transparente y responsable, con la participación ciudadana, la independencia judicial y la supervisión y fiscalización efectivas. Estos principios son esenciales para prevenir y detectar la corrupción en el gobierno y en las empresas.

La convergencia de estas estrategias crea un entorno en el cual la corrupción se vuelve menos tolerada y más susceptible de ser identificada y prevenida. Cuando las entidades gubernamentales y privadas adoptan políticas y prácticas que promueven la transparencia, la ética y la buena gobernanza, se sientan las bases para la reducción de la corrupción y la mejora de la percepción de integridad tanto a nivel nacional como internacional.

7. Referencias

- **Banco Interamericano de Desarrollo (2015).** *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea. Informe del foro y resultados de la conferencia internacional.* <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Gobernanza-desempe%C3%B1o-y-mejores-pr%C3%A1cticas-de-las-reformas-de-empresas-p%C3%ABlicas-en-Am%C3%A9rica-Latina-el-Caribe-y-Corea-Informe-del-foro-y-resultados-de-la-conferencia-internacional-realizados-del-5-al-8-de-noviembre-de-2013-en-Se%C3%BAI-Corea.pdf>
- **Banco Mundial (2020).** *Datos básicos: la lucha contra la corrupción.* <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>
- **Estévez, A. (2005).** *Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones políticas, económica y social.* *Revista Venezolana de Gerencia*, 10 (29), 43-86. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1315-99842005000100004&lng=es&tlng=es.
- **Heidenheimer, A. J. & Johnston, M. (editores). (2002).** *Political corruption: concepts and contexts (3ª edición).* Transaction Publishers.
- **Klitgaard, R. (1990).** *Controlando la corrupción.* <https://www.probidadenchile.cl/wp/klitgaard-robert-controlando-la-corrupcion/>.
- **Lizcano Álvarez, J. (2015).** El reto de la transparencia y la lucha contra la corrupción. De las instituciones en España y en la Unión Europea. *Eurobask*, 74-91. <https://www.eurobasque.eus/wp-content/uploads/2016/02/PeligrosActualesUE.pdf#page=75&zoom=100,110,97>
- **Organización de las Naciones Unidas (s.f.).** *Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos.* <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>.
- **Perramon Costa, J. (2013).** *La transparencia: concepto, evolución y retos actuales.* *Revista de Contabilidad y Dirección*, 16, 11-27. https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/La_transparencia._Concepto_evolucion_y_retos_a.pdf
- **Victoria, A. (2018).** *Business ethics.* DOI:10.13140/RG.2.2.31350.86082.

BOLETÍN JURÍDICO SEGUNDO SEMESTRE 2023¹

I. DICTÁMENES RELEVANTES

Nº	Materia	Submateria	Suma
E283908	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Becarios	Becarios de la ley Nº 15.076 se califican como estudiantes para efectos de otorgarles la protección por los accidentes que indica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3º de la ley Nº 16.744.
E346302	Aguas	Declaraciones de reducción, prohibición, restricción, agotamiento y escasez	Sobre el alcance de la expresión «usuarios de la cuenca», contenida en el artículo 314, inciso tercero, del Código de Aguas.
E410284	Aguas	Declaraciones de reducción, prohibición, restricción, agotamiento y escasez	No se advierte impedimento para que la Dirección General de Aguas, en el marco del artículo 314 del Código de Aguas y sobre la base de criterios técnicos fundados, redistribuya las aguas en una proporción diversa a la que correspondería según los derechos de aprovechamiento existentes.
E354917	Aguas	Derechos de aprovechamiento de aguas	Procede que la Tesorería General de la República compense, en los términos que se indican, las deudas derivadas de patentes por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas.
E388401	Aguas	Derechos de aprovechamiento de aguas	No procede que la Dirección General de Aguas modifique el listado de derechos de aprovechamiento afectos al pago de patente por no uso, en razón de la renuncia de estos formulada con posterioridad a su inclusión en dicha lista.
E393781	Aguas	Derechos de aprovechamiento de aguas	Ministerio del Medio Ambiente, en su calidad de titular de los derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas que indica, forma parte de la correspondiente comunidad de aguas, debiendo dar cumplimiento a las obligaciones que de ello deriven.

1 Abarca desde diciembre de 2022 a noviembre de 2023.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E394035	Aguas	Derechos de aprovechamiento de aguas	Los plazos de extinción de los derechos de aprovechamiento de aguas constituidos con anterioridad a la publicación de la ley Nº 21.435 se computan desde su inclusión en el listado de derechos afectos al pago de patente por no uso publicado al año siguiente de la entrada en vigor de esa ley.
E292783	Alcaldes	Incapacidad temporal	Atiende oficio Nº 8.896, de 2022, del prosecretario de la Cámara de Diputados, además de otras presentaciones que indica. Medida cautelar de privación de libertad total imposibilita el ejercicio del cargo de alcalde y, por consiguiente, resulta necesario proceder a su reemplazo.
E388513	Alta dirección pública	Remuneraciones	En atención al carácter remuneratorio del reajuste total y único de \$ 264.000 previsto en el inciso quinto del artículo 1º de la ley Nº 21.526, corresponde que sea considerado en la determinación de la base de cálculo de la asignación de alta dirección pública.
E292780	Asistentes de la educación	Bonificaciones de retiro	Funcionarios regidos por el Código del Trabajo que se pensionaron y continuaron trabajando tienen derecho a las bonificaciones contempladas en la ley Nº 20.964, en la medida que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa.
E293554	Asistentes de la educación	Bonificaciones de retiro	Corresponde que el Ministerio de Educación regularice la situación de la funcionaria que consulta y le reconozca el derecho a la bonificación establecida en la ley Nº 20.964, en la medida que reúna las condiciones para ello.
E409592	Asistentes de la educación	Bonificaciones de retiro	Luego de publicarse la ley Nº 21.544, procede la reliquidación de los beneficios por retiro de la recurrente, agregando retroactivamente a su base de cálculo los años de servicios como manipuladora de alimentos.
E378929	Asistentes de la educación	Bono de antigüedad laboral	Desempeño de la recurrente en biblioteca pública debe ser contabilizado para efectos de calcular el bono adicional de antigüedad laboral de los asistentes de la educación.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E381856	Asistentes de la educación	Contratos	Prórroga de los contratos durante los meses de enero y febrero, que contempla el artículo 75 del Código del Trabajo, es aplicable a los asistentes de la educación de nivel parvulario dependientes de los servicios locales de educación pública, conforme a lo establecido en el inciso final del artículo 2º de la ley Nº 19.464.
E350770	Asistentes de la educación	Idoneidad moral	Resulta procedente que servicio local ordene la desvinculación de asistente de la educación, por cuanto el otorgamiento del beneficio previsto en el artículo 1º del decreto ley Nº 409, de 1932, no tiene el alcance de eliminar los efectos de la respectiva sentencia judicial condenatoria por el delito de que se trata.
E371289	Asistentes de la educación	Remuneraciones	Beneficio contenido en el convenio colectivo subsiste luego del traspaso de asistente de la educación al servicio local de educación pública.
E382477	Asistentes de la educación	Término de contrato	Asistente de la educación con declaración de invalidez definitiva total, que presta servicios en una municipalidad, debe ser reubicado en labores que pueda desempeñar, sin perjuicio de poner término a sus funciones si se configura alguna de las causales de cese que prevé el ordenamiento jurídico.
E417326	Asistentes de la educación	Término de relación laboral	El goce de licencia médica no confiere inamovilidad en el empleo a los asistentes de la educación municipales, en virtud de lo dispuesto en el artículo octavo transitorio, inciso segundo, de la ley Nº 21.109.
E350776	Asociaciones de funcionarios	Asistencia a reuniones	Funcionarios que sin ser directores de las asociaciones que los agrupan participaron en las asambleas regionales de la Asofumi dentro de la jornada de trabajo, contando con la autorización de la institución empleadora, deberán devolver el tiempo no trabajado para tener derecho a percibir las remuneraciones que les correspondan.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E310445	Asociaciones de funcionarios	Facultades de la Dirección del Trabajo	Dirección del Trabajo deberá examinar que las asociaciones de funcionarios reúnan los quorum de constitución que se prevén en el artículo 13 de la ley Nº 19.296, según se indica.
E371266	Asociaciones de funcionarios	Normativa aplicable	No resultan aplicables las normas sobre prácticas antisindicales o desleales que contiene el Código del Trabajo en los organismos de la Administración del Estado en que rige la ley Nº 19.296.
E383526	Astilleros y Maestranzas de la Armada	Declaración de salud incompatible	El artículo 151 de la ley Nº 18.834 resulta aplicable al personal civil de Asmar contratado según el artículo 18 de la ley Nº 18.296.
E297708	Atribuciones	Facultad para fijar criterios para elección de representantes del presidente de la república	Autoridad está facultada para fijar las directrices, los elementos de juicio y los criterios para apreciar las condiciones de los candidatos a representantes del presidente de la república en universidades estatales, pudiendo requerirlos considerando las particularidades del cargo y las necesidades de la casa de estudios de que se trate.
E414600	Bases concursales	Políticas de paridad de género	La Administración está facultada para incorporar medidas de paridad de género en bases concursales para la asignación de recursos.
E376047	Bienes públicos	Atribuciones de delegados presidenciales provinciales y regionales	Delegados presidenciales provinciales y regionales, en su caso, cuentan con las atribuciones previstas en la ley Nº 19.175 y en el decreto con fuerza de ley Nº 22, de 1959, para exigir la restitución administrativa de bienes fiscales y de propiedad del serviu.
E284068	Bienes públicos	Destinación de inmueble y medio ambiente	Destinación de inmueble fiscal al Ejército de Chile se ajustó a derecho. Actividades desarrolladas en aquel se ajustan al reglamento de medio ambiente de la institución. El Ejército de Chile debe informar y acompañar los antecedentes que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que se indican.
E390254	Bienes públicos	Enajenación de bienes muebles	El Instituto de Previsión Social puede dar de baja con enajenación los bienes muebles institucionales en virtud de las normas de los decretos leyes Nºs. 1.939, de 1977, o 1.056, de 1975, según lo determine el anotado organismo.

N°	Materia	Submateria	Suma
E316713	Bienes públicos/ municipal	Derechos municipales	Corresponde que municipios cobren derechos por la extracción de áridos efectuada por arrendatarios de un inmueble fiscal.
E382450	Bienestar de Carabineros de Chile	Improcedencia de construcción de establecimientos educacionales	No se advierten facultades legales para que la Dirección de Bienestar de Carabineros de Chile construya establecimientos educacionales institucionales con su patrimonio de afectación fiscal, ni para que asuma como sostenedor en los términos que se señalan.
E318987	Carabineros de Chile	Derechos funcionarios	El artículo 160 de la ley N° 18.834 regula una materia de carácter orgánico y transversal, por cuanto otorga a esta Contraloría General competencia expresa para conocer y resolver, a través del reclamo que contempla, los eventuales vicios de legalidad que afecten los derechos de los funcionarios, incluido el personal de planta de Carabineros de Chile.
E388783	Carabineros de Chile	Dirección de Bienestar	Dirección de Bienestar no puede financiar los gastos por concepto de consumos básicos generados por las comisiones administrativas que indica, con los recursos previstos para Carabineros de Chile en el presupuesto de la nación.
E311542	Carabineros de Chile	Procedimientos disciplinarios	A los procedimientos disciplinarios iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 21.427 no se les aplica la suspensión que fue incorporada por sus artículos 1° y 5° en las normas legales que se indican.
E389870	Carabineros de Chile	Salud compatible con ejercicio del cargo	Carabineros de Chile puede exigir, para el ingreso a sus filas, el examen de inmunodeficiencia humana, VIH, de acuerdo con lo previsto por el inciso segundo del artículo 7° de la ley N° 19.779 y su normativa institucional. Corresponde al presidente el ejercicio de la potestad reglamentaria en la materia que indica.
E393403	Carabineros de Chile/Policia de Investigaciones de Chile	Procedimientos disciplinarios	Suspensión de la tramitación de un procedimiento disciplinario no impide disponer la baja por conducta mala, con efectos inmediatos, ni obsta para que el presidente de la república pueda llamar a retiro temporal al personal de nombramiento supremo en el caso consultado, según se indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E350779	Centros de formación técnica estatales	Organización y atribuciones	Los centros de formación técnica estatales gozan de autonomía para crear unidades administrativas adicionales a las direcciones establecidas en sus estatutos, en tanto no se afecten la existencia y funciones de estas últimas.
E370743	Centros de formación técnica estatales	Organización y atribuciones	Los centros de formación técnica estatales pueden autorizar la suscripción de empréstitos en el plan anual de endeudamiento, en los términos que indica.
E370745	Centros de formación técnica estatales	Organización y atribuciones	Copia de contratos de los funcionarios de los centros de formación técnica estatales regidos por el Código del Trabajo debe enviarse a esta Contraloría General para su registro, sin perjuicio de aquellos cuyos actos aprobatorios se encuentran sujetos a toma de razón, según se indica. Asimismo, copia del reglamento interno de orden, higiene y seguridad ha de remitirse a esta entidad fiscalizadora.
E402554	Centros de formación técnica estatales	Organización y atribuciones	Centros de formación técnica estatales gozan de autonomía para determinar los requisitos que deben cumplir quienes sean contratados como docentes sobre la base de honorarios.
E370768	Centros de formación técnica estatales	Teletrabajo	Centro de Formación Técnica de la región de Los Ríos requiere autorización expresa de ley para implementar la modalidad de teletrabajo a su personal, una vez expirada la alerta sanitaria que indica.
E390394	Comisión Nacional de Acreditación	Organización y atribuciones	Prórroga de las acreditaciones de las carreras de pregrado de acreditación obligatoria y de los programas de postgrado se encuentra prevista en el artículo 58 de la ley N° 21.526. La Comisión Nacional de Acreditación no está facultada para establecer dicha extensión mediante sus respectivos reglamentos o resoluciones de acreditación.
E287821	Compras públicas	Compra ágil	Debe dejarse constancia de los motivos tenidos en consideración por la entidad compradora para elegir a alguno de los proveedores que presentaron cotizaciones en el marco de una compra ágil.

N°	Materia	Submateria	Suma
E370752	Compras públicas	Instrucciones	Medidas para disminuir los posibles riesgos de corrupción en materia de compras públicas.
E296889	Compras públicas	Invalidación acto administrativo adjudicatorio	No se advierte reproche que formular a la decisión de la autoridad de no perseverar en la adjudicación que se indica.
E290140	Compras públicas	Rechazo de bienes entregados	El servicio se ajustó a los documentos que rigieron la respectiva gran compra al rechazar la entrega del producto que no cumplía con las exigencias establecidas en la intención de compra y, por ende, no correspondía al ofertado.
E415133	Comunidades indígenas	Derechos de aprovechamiento de aguas	Ordenamiento jurídico impide considerar al certificado de goce entregado por la corporación nacional de desarrollo indígena como antecedente suficiente para acreditar el dominio de un terreno indígena, a fin de constituir derechos de aprovechamiento de aguas sin autorización de los demás copropietarios.
E312582	Concesiones marítimas	Convenios de pago con la Tesorería General de la República	Procede la celebración de un convenio de pago con la Tesorería General de la República, respecto de la deuda por rentas o tarifas de concesiones marítimas.
E399804	Concesiones públicas	Renovación o prórroga	Procede la renovación o prórroga de la vigencia del contrato de concesión para la administración y explotación de la Zona Franca de Iquique celebrado con la Zofri S.A., en las condiciones que se señalan.
E376055	Consejo para la Transparencia	Cargos de exclusiva confianza	Consejo para la Transparencia se encuentra facultado para definir los cargos directivos como de exclusiva confianza.
E420186	Contraloría General de la República	Organización y atribuciones	Imparte instrucciones sobre el plebiscito constitucional del artículo 159 de la Constitución Política de la República.
E370655	Contratación administrativa	Convenios marco	Servicios pueden utilizar los demás procedimientos de contratación previstos en la ley N° 19.886 si obtienen condiciones más ventajosas que las contempladas en el respectivo convenio marco.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E362713	Contratación administrativa	Igualdad de los oferentes	Dar un tratamiento distinto en cuanto al precio a evaluar vulnera lo dispuesto en los artículos 9º de la ley N° 18.575 y 6º de la ley N° 19.886, pues afecta la igualdad de los oferentes.
E370773	Contratación administrativa	Plazo de prescripción para la aplicación de multas	Plazo de prescripción de la acción para la aplicación de medidas por incumplimientos contractuales se contabiliza desde el momento en que se incurrió en estos.
E350781	Contratación pública	Admisibilidad de las ofertas	La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo se ajustó a la normativa aplicable y a las respectivas bases al declarar inadmisibile la oferta del reclamante en licitación pública que indica.
E404095	Contratación pública	Comportamiento contractual anterior	Las entidades compradoras se encuentran facultadas para incorporar en sus bases un criterio de evaluación que se relacione con el comportamiento contractual anterior de los proveedores.
E406592	Contratación pública	Eficiencia, eficacia y ahorro en las contrataciones	Los servicios deben velar por la eficiencia, eficacia y ahorro en las contrataciones que realicen.
E389866	Contratación pública	Garantía de seriedad de la oferta	Forma de fijar el monto de la garantía de seriedad de la oferta infringió lo previsto en el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.
E389711	Contratación pública	Inhabilidad para contratar con la Administración	En la respectiva etapa de aclaraciones, se deberá precisar en el sistema de información de compras y contrataciones de la Administración que tampoco podrán contratar con la Administración aquellos que hayan sido condenados en virtud de la ley N° 21.595, de delitos económicos, conforme a la inhabilitación regulada en su artículo 33.
E327515	Contratación pública	Pago oportuno de facturas	Obligación de pago oportuno se aplica a todos los contratos celebrados por los organismos de la Administración del Estado afectos a las normas de la ley N° 19.886. Retraso en el pago de las facturas genera intereses, comisiones y, eventualmente, responsabilidad administrativa.

N°	Materia	Submateria	Suma
E414593	Contratación pública	Uso de sistemas electrónicos o digitales	Dirección de Compras y Contratación Pública puede solicitar a los proveedores autorización para que sean notificados electrónicamente de la aplicación de las medidas que se indican. Organismos de la Administración deben efectuar sus procesos de contratación y ejecución de contratos a través de las plataformas que implemente la referida dirección
E293539	Contratos de servicios	Conflicto de intereses	Relación entre integrantes de una fundación y servicio público que realiza la contratación configura un conflicto de intereses, al menos potencial.
E422380	Contratos obras públicas	Convenios mandatos	Conforme al artículo 16 de la ley N° 18.091, el pago de las obligaciones laborales o previsionales adeudadas por el contratista a sus trabajadores debe ser efectuado por la entidad mandante de la obra en el caso que indica.
E397610	Control de armas	Coordinación de autoridades fiscalizadoras	Autoridad fiscalizadora de Carabineros da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5° de la ley N° 17.798, respecto de recepción y tramitación de solicitudes que indica, de acuerdo con lo informado en el presente pronunciamiento.
E400493	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Permuta de tierra indígena	No procedió que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena incorporara requisitos para efectos de una permuta de tierras mediante un instructivo interno.
E370748	Corporación Nacional Forestal	Bonificaciones ley N° 20.283 por caso fortuito o fuerza mayor	Corporación Nacional Forestal podrá autorizar el pago de las bonificaciones de la ley N° 20.283, en aquellos casos en que, por caso fortuito o fuerza mayor, no ha podido verificar en terreno el cumplimiento de las actividades comprometidas en el plan de manejo aprobado, siempre que el adjudicatario haya dado cumplimiento a la normativa legal y reglamentaria.
E391709	Corporación Nacional Forestal	Improcedencia de silencio positivo si se contraviene ordenamiento jurídico	Corporación Nacional Forestal carece de facultades para extender el plazo legal previsto para pronunciarse sobre una solicitud de plan de manejo de corta y reforestación de bosque nativo. No procede silencio positivo en situación que indica.

N°	Materia	Submateria	Suma
E382437	Corporaciones municipales	Probidad administrativa	Desestima solicitud de reconsideración del dictamen N° E316450, de 2023, relativo a la aplicación al personal de las corporaciones municipales del principio de probidad y, en particular, de la inhabilidad de ingreso prevista en el artículo 54, letra b), de la ley N° 18.575.
E382476	Crédito solidario universitario	Acreditación de cesantía sobreviviente	Suspensión del pago de la cuota anual del crédito universitario solidario, por cesantía sobreviviente, debe solicitarse en el período en que esta se produce, pudiendo acreditarse por cualquier instrumento que demuestre el estado de cesantía.
E405366	Crédito solidario universitario	Condonación deuda	La condonación por el solo ministerio de la ley prevista en el artículo 8° de la ley N° 19.287 beneficia a los deudores que han pagado anualmente las cuotas devengadas por el período que indica. Procede condonar el saldo restante de la deuda de la recurrente.
E354912	Derecho minero	Facultades de la Comisión Chilena del Cobre	Fecha de pago señalada en el inciso segundo del artículo 46 del reglamento que se indica no es obligatoria para los productores de cobre. No se advierte irregularidades en los procesos sancionatorios iniciados por la Comisión Chilena del Cobre.
E418381	Dirección General del Crédito Prendario	Estatutos	Escalafón de peritos tasadores de la Dirección General del Crédito Prendario, a que alude el artículo 19 del decreto con fuerza de ley N° 16, de 1986, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ha quedado derogado tácitamente por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1990, de la misma secretaría de Estado, lo que no importa entender que personas ajenas a ese organismo crediticio puedan ingresar a su escuela de tasadores.
E391939	Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante	Dotaciones mínimas de seguridad de las naves en «para»	A la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante le compete fijar, aprobar o modificar las dotaciones mínimas de seguridad de las naves en «para», sin perjuicio de la propuesta que puedan presentar los titulares de aquellas, en los términos que se indican.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E370753	Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante	Operador de cámara hiperbárica en el ámbito marítimo	Exigencia para operar cámara hiperbárica establecida en la circular de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante que se señala carece de fundamento.
E407938	División de Bienestar del Ejército	Resguardo de recintos militares	La División de Bienestar del Ejército puede disponer servicios de guardia en los recintos y términos que se indican.
E322245	Donaciones	Registro de donatarios	No se ajustó a derecho la decisión del Consejo de Donaciones Sociales de rechazar la inscripción de la Corporación Municipal de Desarrollo Económico, Cultura y Deportes de Renca en el registro que indica de la ley Nº 19.885.
E378934	Educación pública	Traspaso de funcionarios	Resulta improcedente traspasar, a un servicio local de educación pública, a los funcionarios municipales de un módulo dental contemplado en el Programa de Salud Oral, financiado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
E409602	Educación pública	Traspaso de inmuebles	El traspaso de inmuebles efectuado a los servicios de educación pública supone que en ellos se esté prestando el servicio educacional. Municipalidad de Timaukel debe informar a la Secretaría Regional Ministerial de Educación la subdivisión de terreno que indica y solicitar la rectificación de la resolución exenta Nº 1.882, de 2021, de la Dirección de Educación Pública, excluyendo los sectores ocupados en otros fines.
E382443	Educación superior	Instituciones de educación superior	Requerimientos de pago que efectúe la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, en el marco de la ley Nº 20.027, deben sujetarse a los requisitos previstos en la regulación que indica. Corresponde a los interesados determinar las vías de impugnación que ejercerán, con sujeción a las exigencias previstas por el ordenamiento jurídico.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E297719	Ejército de Chile	Beneficio de descanso reparatorio	En atención a la finalidad de la ley N° 21.409, procede reconocer el derecho al descanso reparatorio al personal civil y militar TENS que cumplió labores asociadas al combate del COVID-19 en los centros clínicos militares, centros médicos militares, subcentros médicos militares y las enfermerías militares, en la medida que se cumplan los demás requisitos previstos en esa normativa.
E422371	Ejército de Chile	Personal sujeto al código del trabajo	El personal que trabaja en casas de huéspedes del servicio de bienestar del Ejército de Chile se enmarca en la situación prevista por el numeral 2 del artículo 38 del Código del Trabajo, en lo que se refiere a la regulación del descanso dominical.
E371357	Elecciones de consejeros constitucionales	Organización y atribuciones	Ministerio Secretaría General de Gobierno, en el ejercicio de sus atribuciones, realizó acciones de información sobre diversos aspectos de las elecciones de consejeros constitucionales efectuadas el pasado 7 de mayo de 2023.
E310450	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	A la autoridad sanitaria compete determinar las categorías sanitarias a considerar en el contexto de las atribuciones extraordinarias conferidas en virtud de la alerta sanitaria por COVID-19.
E394041	Empresa Nacional del Petróleo	Organización y atribuciones	Empresa Nacional del Petróleo se encontraba facultada para desarrollar plan piloto de venta directa de gas licuado. Inviabilidad comercial de un proyecto no implica necesariamente una vulneración del ordenamiento jurídico.
E388403	Empresas públicas y sociedades del Estado	Empresas portuarias estatales	No resulta procedente que la Empresa Portuaria Valparaíso estipule en sus contratos cláusulas que tengan por objeto limitar los perjuicios por los que responde el proveedor de un bien o servicio.
E370652	Establecimientos de educación parvularia	Seguridad de niños	No se advierte inconveniente jurídico en la instalación de videocámaras de seguridad en sala cuna y jardín infantil de un órgano de la Administración del Estado, puesto que tal medida tiene por objeto velar por el interés superior del niño.

N°	Materia	Submateria	Suma
E422387	Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales	Incompatibilidades	Cargo municipal regido por la ley N° 18.883 es incompatible con un empleo de alta dirección pública.
E422386	Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales	Remuneraciones	No procede aplicar lo dispuesto en el artículo 97, letra g), inciso tercero, de la ley N° 18.883, tratándose de aquellos funcionarios que, de manera transitoria y como consecuencia de lo ordenado en el artículo 1°, incisos primero y cuarto, de la ley N° 21.526, experimentaron una diferencia nominal del sueldo base luego de ser promovidos.
E420188	Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales	Traspaso de honorarios a contrata	No procede designar en el lugar de los funcionarios a contrata, que cesen por alguna causal legal, a servidores traspasados a cargos de la misma naturaleza desde el régimen de honorarios en virtud de la ley N° 21.526, como tampoco reemplazar al personal traspasado al Código del Trabajo por aplicación de esa ley.
E406585	Estatuto docente	Permisos gremiales	La forma de distribuir e imputar las horas de los permisos establecidos por el legislador en el artículo 8° quáter de la ley N° 19.070 deberá fijarse de común acuerdo entre cada dirigente gremial y su respectivo director de establecimiento.
E285336	Estatuto general	Alta dirección pública	Cese por fallecimiento, en un cargo de alta dirección pública, no da lugar a la indemnización que prevé el artículo quincuagésimo octavo, inciso tercero, de la ley N° 19.882.
E356011	Estatuto general	Alta dirección pública	Montos percibidos por concepto de la asignación establecida en el artículo 12 de la ley N° 19.041 no deben ser considerados en la base de cálculo de la indemnización prevista en el artículo 154 de la ley N° 18.834.
E405363	Estatuto general	Alta dirección pública	Altos directivos que finalizan su período legal en cargos de segundo nivel jerárquico pueden invocar el principio de confianza legítima sobre la base del tiempo servido inmediatamente antes a contrata en el mismo servicio, en los términos que se indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E343818	Estatuto general	Contratación de personal	Funciones propias de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile deben ser desarrolladas por su personal permanente o transitorio y no por empleados de empresa externa contratada a través de la ley N° 19.886.
E316629	Estatuto general	Derechos funcionarios	En atención a que el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia tiene por objeto esencial la protección de los menores que están a su cuidado, no corresponde que, salvo casos calificados por la jefatura del servicio, persiga la responsabilidad civil o penal de estos.
E368448	Estatuto general	Feridos	Funcionarios que hacen uso de una licencia médica parcial pueden, excepcionalmente, gozar de su feriado legal, fraccionado en medios días.
E382480	Estatuto general	Feridos	La acumulación de feriado opera si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 104 de la ley N° 18.834.
E393417	Estatuto general	Feridos	Lapso trabajado en el Servicio de Cooperación Técnica no es útil para computar el tiempo exigido por el artículo 107 de la ley N° 18.834 para tener derecho a feriado, en atención al carácter de empleados particulares de quienes se desempeñan en él.
E316718	Estatuto general	Organización, funciones y atribuciones en sector no municipal	No es posible, por la vía interpretativa, reconocer al Consejo Nacional de Educación la función de resolver las apelaciones respecto de las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación relativas al plazo por el que otorga una acreditación, toda vez que ello debe ser abordado a través de un cambio legislativo.
E339274	Estatuto general	Personal a contrata	Mejora en el grado de asimilación de una contrata importa una nueva designación, por lo que, en ese caso, se incurriría en la incompatibilidad que establece para el año 2023 el artículo 5° de la ley N° 21.516, de presupuestos del sector público, y el funcionario cesaría en el cargo titular que conserva.

N°	Materia	Submateria	Suma
E324300	Estatuto general	Personal a honorarios	No procede computar los períodos desempeñados a honorarios para efectos de acceder al feriado progresivo por parte de quienes sirven en tal calidad, como tampoco de aquellos que han sido o sean traspasados a la condición de funcionarios.
E324301	Estatuto general	Personal a honorarios	No es posible aplicar a los traspasos que se realizan de acuerdo a la ley N° 21.405 el resguardo del valor líquido de los honorarios que se previene en el dictamen N° E173171, de 2022, de este origen. No resulta objetable que 2023 sea el año en el que se materialicen los aludidos traspasos.
E334157	Estatuto general	Personal a honorarios	No procede que las contrataciones que se indican se efectúen en virtud de las normas de la ley N° 19.886.
E327514	Estatuto general	Probidad	No procede que un servicio público postule a sus funcionarias para que resulten galardonadas con un premio en dinero otorgado por una entidad del sector privado, particularmente si esta última se relaciona con el ámbito de competencias del primero.
E333284	Estatuto general	Probidad administrativa	No se advierten infracciones a las normas sobre probidad administrativa y prescindencia política por parte de las autoridades de gobierno que se indican, en relación con sendas declaraciones emitidas por el diputado Leonardo Soto Ferrada y el secretario regional ministerial de Salud del Biobío.
E333294	Estatuto general	Probidad administrativa	Atiende oficio N° 9.014, de 2022, de la Cámara de Diputados, y presentaciones de diversos parlamentarios sobre actuaciones de la ministra secretaria general de Gobierno y el entonces ministro secretario general de la Presidencia, durante el período previo al plebiscito de salida.
E370654	Estatuto general	Probidad administrativa	Atiende presentaciones de los diputados señores Benjamín Moreno Bascur y Agustín Romero Leiva sobre difusión de proyecto de ley de reforma previsional por parte de autoridades que indica y sobre mensajes emitidos a través de redes sociales institucionales, a propósito de los proyectos de ley que señala.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E378884	Estatuto general	Probidad administrativa	Ex prestadora de servicios a honorarios debió abstenerse de participar en comité evaluador respecto de la constitución de la Fundación Data Observatory, por haberse desempeñado previamente en una empresa seleccionada en dicha convocatoria.
E316437	Estatuto general	Régimen estatutario y remuneraciones	La cantidad de funcionarios a contrata o de exclusiva confianza, o de prestadores de servicios a honorarios de un organismo, que pertenecen o son afines a una determinada colectividad política, es un aspecto de mérito que a esta entidad de control no le compete evaluar, sin perjuicio de las facultades que posee para fiscalizar el correcto desempeño de sus cargos y funciones.
E407912	Estatuto general	Remuneraciones	Para calcular el bono de vacaciones no imponible establecido en el artículo 25 de la ley Nº 21.526, a que tienen derecho los funcionarios del Hospital Psiquiátrico El Peral que se indica, deben excluirse las horas extraordinarias que percibieron en el mes de noviembre de 2022.
E377053	Estatuto general	Sumarios administrativos	Los servicios deben privilegiar, investigar y hacer efectivas las eventuales responsabilidades administrativas por sobre una pronta tramitación de una renuncia, cuando existan indicios o sospechas de haberse incurrido en infracciones al principio de probidad o faltas a las obligaciones funcionarias.
E410291	Estatuto municipal	Incompatibilidades e inhabilidades	Servidora a honorarios que contrae matrimonio con una persona que, con posterioridad, es designada en un cargo directivo, se encuentra protegida por la excepción del artículo 64 de la ley Nº 18.575 en las condiciones que esa norma establece, pudiendo ser traspasada a la contrata en virtud de lo dispuesto en el artículo 74 de la ley Nº 21.526.
E296953	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Asistentes de la educación de los establecimientos de educación parvularia financiados vía transferencia de fondos por la Junta Nacional de Jardines Infantiles tienen derecho a que se les entere el feriado proporcional previsto en el artículo 73, inciso tercero, del Código del Trabajo.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E377050	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Desestima reclamaciones de asistentes de la educación del servicio local de educación pública que indica, por haberse interpuesto fuera de plazo.
E378931	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	La protección del artículo cuarenta y cuatro segundo transitorio de la ley N° 21.040 se extiende a la rebaja de la carga horaria pactada en el convenio colectivo por los asistentes de la educación antes de su traspaso al servicio local de educación pública.
E322672	Estatutos especiales	Atención primaria de salud municipal	Los funcionarios con contrato indefinido, regidos por la ley N° 19.378, deben ser incorporados en el nivel que corresponda, según la experiencia y capacitaciones que acrediten.
E315754	Estatutos especiales	Bonificaciones de retiro	Exfuncionaria pensionada por invalidez tiene derecho al bono de retiro voluntario establecido en la ley N° 20.921, por haber cumplido los requisitos necesarios para tal efecto, sin necesidad de renuncia de su parte.
E354909	Estatutos especiales	Bonificaciones de retiro	Funcionarias de salud a que se refiere la ley N° 20.921 que, entre otros requisitos, han cumplido 60 años o más de edad, tienen derecho a postular al beneficio por retiro que contempla ese cuerpo legal hasta el proceso correspondiente a los 65 años, pudiendo participar hasta el noveno y último proceso si verifican la anotada condición.
E354914	Estatutos especiales	Educación pública	Dirección de Educación Pública debe comprobar que el uso y destino de los recursos que indica se ajusten a su finalidad, examinar las cuentas rendidas por los entes receptores y, concurriendo las exigencias legales, reembolsar los fondos presupuestarios pertinentes a los sostenedores.
E400197	Estatutos especiales	Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal	Médicos cirujanos que integran dotaciones de salud municipal y accedieron a programas de especialización en virtud de misiones de estudio perciben remuneraciones y, por ende, sus emolumentos no se encuentran dentro de los supuestos para considerarlos percibidos con motivo de una beca de estudio.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E371286	Estatutos especiales	Estatuto docente	Ministerio de Educación debe conceder el anticipo de subvención estatal por escolaridad para solventar las indemnizaciones derivadas del término de la relación laboral ocurridas de conformidad con el artículo 70, inciso decimoprimer, de la ley N° 19.070, en su texto vigente con anterioridad a las modificaciones introducidas por la ley N° 21.399, por cuanto el cese se produjo previamente a estas.
E389873	Estatutos especiales	Estatuto docente	Profesional de la educación que, habiendo presentado su renuncia anticipada e irrevocable al cargo para los fines de lo dispuesto en el artículo 70, inciso decimoprimer, de la ley N° 19.070 –en su texto vigente con anterioridad a la entrada en vigor de las leyes N°s. 21.399 y 21.544–, pero que cumplió la edad para jubilar con posterioridad a estas, debe continuar desempeñando sus funciones sin derecho a la indemnización que contempla el artículo 73 del referido estatuto.
E316723	Estatutos especiales	Evaluación docente	No corresponde considerar resultados de instrumentos de procesos evaluativos docentes anteriores, salvo que exista una norma que lo autorice expresamente en esos términos.
E393780	Estatutos especiales	Indemnización ley N° 21.040	Municipalidad de Putre deberá pagar la indemnización a que se refiere el artículo trigésimo noveno, inciso segundo, de la ley N° 21.040, con los recursos que, para estos efectos, le sean transferidos desde el presupuesto del Ministerio de Educación.
E296952	Estatutos especiales	Percepción de dietas	No resulta procedente la percepción de una dieta especial por parte del director ejecutivo de la Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile, por su desempeño como director de la empresa filial que indica.
E292786	Estatutos especiales	Personal a honorarios	Gendarmería de Chile puede contratar médicos a honorarios sin sujetarse al nuevo criterio señalado en el dictamen N° E173171, de 2022, en la medida que se cumplan las condiciones que se indican. Asimismo, procede contratar bajo esa modalidad a los ejecutores de los talleres del arte educador.

N°	Materia	Submateria	Suma
E296892	Estatutos especiales	Práctica profesional	Los centros asistenciales públicos en que los alumnos del área de la salud cumplen su práctica no pueden concederles la asignación por la que se consulta, pero están obligados a otorgarles siempre el beneficio de movilización y el de colación en el caso que se indica.
E391941	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	Profesionales funcionarios a que se refiere el artículo 10 de la ley N° 19.664 pueden postular a los programas de especialización y perfeccionamiento que tal norma indica hasta antes de cumplir 72 meses de permanencia en la etapa de destinación y formación.
E400580	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	Comisión de estudios de profesional funcionaria de la etapa de planta superior, para realizar subespecialidad, no da derecho a la asignación por cambio de residencia o a los beneficios contemplados en el artículo 29 de la ley N° 15.076.
E310440	Estatutos especiales	Remuneraciones	El valor mínimo de la hora cronológica de los profesionales de la educación diferencial que presten servicios en establecimientos de adultos dependerá del nivel, básico o medio, en que ejerzan sus labores.
E318981	Estatutos especiales	Remuneraciones	Atiende oficio N° 180/4/2023, de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Derecho al bono de desempeño laboral previsto en el artículo 50 de la ley N° 21.109, de los educadores de párvulos de los establecimientos de educación parvularia financiados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles vía transferencia de fondos, dependientes de un servicio local de educación pública, está sujeto a la circunstancia de que se rijan o no por el título VI de la ley N° 19.070.
E322681	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	Jefe de unidad técnico-pedagógica, nombrado conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 24 de la ley N° 19.070, no tiene derecho a la asignación que reclama. Artículo vigésimo transitorio de la ley N° 20.903 regula situaciones excepcionales que menciona.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E316827	Estatutos general y municipal	Declaración de salud irrecuperable	Procede confirmar el criterio contenido en los dictámenes N°s. 27.161, de 2018, 7.019, de 2020, y E188459, de 2022, de este origen. Los exámenes para la calificación de invalidez deben ser financiados por los funcionarios evaluados por la comisión médica respectiva del decreto ley N° 3.500, de 1980.
E409614	Estatutos general y municipal	Permisos laborales especiales	Imparte instrucciones para los funcionarios, en relación al ejercicio del permiso especial que se establece en el nuevo artículo 66 quinquies del Código del Trabajo.
E288163	Estatutos general y municipal	Sumarios administrativos	Los audios o capturas de pantalla de conversaciones, mensajes o imágenes de redes sociales pueden utilizarse como medios de prueba en procesos disciplinarios, en la medida que uno de los intervinientes de la recepción, envío o conversación los entregue voluntariamente con dicha finalidad, según se indica.
E324292	Estatutos y educación	Concurso	Resulta razonable que, frente al pertinente requerimiento de realizar un concurso público de alta dirección de un cargo que quedará vacante en un futuro cercano, el Servicio Civil comience con los preparativos del proceso de selección, efectúe su convocatoria y desarrolle cada una de sus etapas.
E322675	Estatutos y educación	Instituciones de educación superior	Subsecretaría de Educación Superior es la entidad encargada de la recepción y custodia de los registros académicos y curriculares de las instituciones de educación superior cerradas definitivamente y de emitir luego las pertinentes certificaciones.
E350777	Facultades de Contraloría	Autorización créditos incobrables	No corresponde a esta Contraloría General otorgar autorización para declarar incobrables los créditos que indica.
E330160	Facultades de Contraloría	Instrucciones	Imparte instrucciones con motivo de la próxima elección de miembros del Consejo Constitucional.
E332910	Facultades de Contraloría	Instrucciones	Atiende solicitudes sobre modificación, actualización y emisión de instrucciones de esta Contraloría General en las materias que indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E389863	Facultades de la Corporación Nacional Forestal	Monumentos naturales	Corresponde a la Corporación Nacional Forestal determinar el alcance de la protección sobre las especies forestales declaradas monumentos naturales, en los términos que se señalan.
E292782	Financiamiento educación superior	Financiamiento institucional para la gratuidad del año 2023	Ministerio de Educación deberá dejar sin efecto la resolución exenta N° 5.344, de 2022, ponderando los nuevos antecedentes para verificar el cumplimiento del requisito que se indica, para acceder al financiamiento institucional para la gratuidad de 2023.
E356736	Finanzas	Presupuesto de gobiernos regionales	Desestima, por las razones que indica, la reconsideración del dictamen N° E251598, de 2022.
E412844	Finanzas públicas	Acciones de cobro ejecutivo de deudas	Corresponde a Corfo verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las administradoras de los fondos de inversión del Programa Fénix y hacer efectivo los créditos asumidos por tales fondos, ejerciendo las acciones de cobro que correspondan en resguardo del patrimonio público.
E371291	Finanzas públicas	Becarios	Cuidado personal de una menor de edad, obtenido por la aplicación de una medida de protección, da derecho a la becaria de percibir la asignación que indica.
E350773	Finanzas públicas	Becas	No existe impedimento en los casos que se indica para eximir de la obligación de retribución de la beca «vocación de profesor» a los estudiantes de años anteriores a 2016 que mantienen documentada su beca con un pagaré.
E399001	Finanzas públicas	Fondo de Garantía de Infraestructura Escolar	No es posible extender los alcances del Fondo de Garantía de Infraestructura Escolar de la ley N° 20.845 a inmuebles que ya son de propiedad del sostenedor.
E422381	Finanzas públicas	Fondo de Innovación para la Competitividad Regional	Procede que se rindan como gastos del FIC los pagos efectuados a las personas funcionarias que, en el año 2022, se desempeñaron a honorarios en los respectivos proyectos, en la medida que se cumplan las condiciones anotadas.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E354910	Finanzas públicas	Ingresos propios	Las multas aplicadas en el marco de contrataciones regidas por la ley Nº 19.886 constituyen ingresos propios, sin perjuicio de las atribuciones de la Dirección de Presupuestos.
E350774	Finanzas públicas	Legalidad del gasto	Con cargo al Programa Seguimiento de Causas Judiciales se podrían financiar los gastos periciales del deceso de don Nefthalí Reyes Basoalto –Pablo Neruda–. Determinación de los egresos específicos debe ser efectuada por la Subsecretaría del Interior.
E378940	Finanzas públicas	Legalidad del gasto	No se advierte irregularidad en el actuar de la Policía de Investigaciones de Chile al no restituir los recursos de la gira de estudios a los aspirantes de su Escuela de Investigaciones Policiales de la promoción que indica.
E290143	Finanzas públicas	Rendición de cuentas	Deben entenderse consolidados los trasposos de excedentes derivados de convenios anteriores a la entrada en vigencia del Servicio Mejor Niñez.
E371268	Finanzas públicas	Rendición de cuentas	La celebración de las fiestas patrias en misiones diplomáticas y permanentes de organizaciones internacionales de Chile podrá imputarse como gasto de representación, protocolo y ceremonial en la medida que se cumpla con las exigencias de la normativa aplicable.
E413237	Finanzas públicas	Transferencia de recursos	La modalidad de contratación de personal estipulada en los convenios de transferencia de recursos, en conformidad con la normativa que los regule, determina los gastos que por tal concepto puede aprobar el otorgante.
E420203	Finanzas públicas	Transferencia de recursos	La circular Nº 20, de 2023, del Ministerio de Hacienda, para las transferencias corrientes y de capital, no resulta aplicable a los procedimientos en curso de los gobiernos regionales, en los términos que indica.

N°	Materia	Submateria	Suma
E420798	Finanzas públicas	Transferencia de recursos	El Instituto de Seguridad Laboral puede ser receptor de recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional o de otras fuentes de financiamiento, en la medida que se cumplan los supuestos que se señalan.
E410290	Finanzas públicas	Vigencia de convenios o contratos	Al no haberse suscrito oportunamente la adenda requerida, la modificación aprobada a las normas del programa de Financiamiento a Fondos de Inversión Capital de Riesgo «FT» de Corfo, no resulta aplicable al contrato suscrito entre aquella y Equitas Capital III.
E354913	Finanzas públicas/ municipal	Fondos globales/ gastos para alimentación	Se pueden utilizar fondos globales para financiar gastos en los casos que indica, en la medida que se cumplan los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico.
E326615	Finanzas y presupuesto	Agente público	Conforme a la glosa común y general de la partida presupuestaria de que se trata, el INE puede contratar personal a honorarios con la calidad de agente público, para conducir vehículos fiscales y de uso fiscal. Las glosas particulares sobre la misma materia contenidas en los programas solo tendrán eficacia si de su tenor se desprende la voluntad de limitar la autorización general de la glosa común y general.
E405095	Finanzas y presupuesto	Cuerpos de bomberos	No procede que la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos invierta en el mercado de capitales los caudales que se indican.
E321858	Finanzas y presupuesto	Gastos en personal	El cálculo del 40% y 10% para el gasto en personal a contrata y honorarios, respectivamente, se efectúa sobre el presupuesto asignado a la planta municipal para cada año.
E398993	Finanzas y presupuesto	Ingresos propios	No procede el tratamiento extrapresupuestario de los recursos que el Instituto Nacional del Cáncer reciba para las investigaciones que indica, por tratarse de ingresos propios.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E313112	Fuerza Aérea de Chile	Beneficio de descanso reparatorio	Para tener derecho al descanso reparatorio de la ley N° 21.409, es requisito haberse desempeñado de manera continua, en el período que se indica, en alguna de las entidades que señala su artículo 2º, condición que no satisface la reclamante.
E393783	Fuerzas Armadas	Pago del desahucio	Pago del desahucio concedido a los funcionarios de las Fuerzas Armadas está supeditado al cumplimiento de las condiciones establecidas en los artículos 586 y 587 del decreto N° 204, de 1969, del Ministerio de Defensa Nacional.
E422371	Fuerzas Armadas	Personal sujeto al Código del Trabajo	El personal que trabaja en casas de huéspedes del servicio de bienestar del Ejército de Chile se enmarca en la situación prevista por el numeral 2 del artículo 38 del Código del Trabajo, en lo que se refiere a la regulación del descanso dominical.
E405358	Fundación Integra	Uso de vehículos institucionales	Corresponde la aplicación del decreto ley N° 799, de 1974, a la Fundación Integra, de acuerdo a las consideraciones que se indican.
E277741	Gendarmería de Chile	Beneficio de descanso reparatorio	El personal del Hospital Penitenciario, policlínicos, enfermerías y unidades de salud de Gendarmería de Chile cumplió labores asociadas al combate del COVID-19 en los establecimientos penitenciarios, por lo que, en atención a la finalidad de la ley N° 21.409, procede reconocerle el derecho al descanso reparatorio en la medida que se cumplan los demás requisitos previstos en esa normativa.
E318983	Gendarmería de Chile	Declaración de vacancia por salud incompatible	Procede que el director nacional de Gendarmería declare la salud incompatible de un funcionario perteneciente a las plantas I y II de esa institución, produciéndose la vacancia de su cargo por esta causal, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos legales, si la COMPIN ha declarado como irrecuperable su salud y, posteriormente la Comisión Médica Central de Carabineros estima que tiene una salud apta para continuar en servicio.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E382452	Gendarmería de Chile	Procedimientos disciplinarios	Gendarmería de Chile puede mantener como fiscales instructores a funcionarios de menor grado que el inculpado en casos en que este último haya cesado en dicha institución.
E409597	Gobiernos regionales	Programas de inversión regional	Las prohibiciones contenidas en el numeral 1 de la glosa común 08 del programa de inversión de los gobiernos regionales se aplican respecto de los gastos ordinarios que se indican. Procede financiar gastos administrativos con cargo a la glosa común 07, numeral 7.1.
E409612	Gobiernos regionales	Programas de inversión regional	Las prohibiciones contenidas en el numeral 1 de la glosa común 08 del programa de inversión de los gobiernos regionales se aplican respecto de los gastos ordinarios en personal que se indica.
E377065	Higiene y seguridad	Organización y atribuciones	Representantes de los trabajadores en comités paritarios de higiene y seguridad adquieren tal calidad en virtud de una elección, por lo que no procede que un trabajador deba asumir ese cargo si no ha mediado su voluntad de postular al mismo.
E402597	Inhabilidad de ingreso a la Administración	Cese por calificación deficiente	Inhabilidad de ingreso a la Administración por haber sido calificado en lista 4 o por dos años consecutivos en lista 3 se genera no solo por la declaración de vacancia del cargo, sino también cuando el funcionario, luego de ejecutoriada su mala evaluación, presenta su renuncia en el lapso previsto para su retiro.
E370771	Inhabilidad de ingreso a la Administración	Invaldación de nombramiento de directora zonal de Pesca	Desestima solicitudes de reconsideración del dictamen N° 4.798, de 2022, de este origen.
E418509	Instituciones de educación superior	Acreditación institucional	Instituciones de educación superior que no se presenten al proceso de acreditación institucional previsto en la ley N° 20.129 deberán ser sometidas a la supervisión del Consejo Nacional de Educación de acuerdo con el artículo 22 de dicho texto legal, salvo casos que se indican.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E311061	Instituciones de educación superior	Violencia de género	Instituciones de educación superior deben ajustarse a la interpretación emitida por la Superintendencia de Educación Superior para determinar su competencia para investigar y sancionar actos que regula la ley N° 21.369.
E389867	Instituciones de educación superior	Violencia de género	Mandato legal de incluir la normativa interna de las instituciones de educación superior sobre acoso sexual, violencia y discriminación de género en los convenios que estas celebren con organismos de la Administración del Estado no puede afectar las potestades de administración y disciplinarias de estos últimos.
E310446	Instituto de Desarrollo Agropecuario	Créditos caucionados	El Instituto de Desarrollo Agropecuario no se encuentra sujeto a la regulación contenida en el artículo 17 D de la ley N° 19.496.
E370744	Instituto Nacional de Derechos Humanos	Solicitud de antecedentes a Carabineros de Chile	Desestima reconsideración solicitada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos respecto del dictamen N° E266595, de 2022, de este origen, por los motivos que indica.
E420454	Instituto Nacional de Geriátría	Organización y atribuciones	El Instituto Nacional de Geriátría no puede participar, directamente ni por intermedio del Servicio de Salud del cual depende, en la administración de las residencias colectivas por las que consulta.
E290147	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Mentorías	Los profesionales de la Junta Nacional de Jardines Infantiles pueden ser designados como docentes mentores en los procesos de inducción en ese organismo, debiendo recibir las sumas que por ello corresponda, pero deberán recuperar las horas destinadas a esa labor.
E415133	Legislación indígena	Derechos de aprovechamiento de aguas	Ordenamiento jurídico impide considerar al certificado de goce entregado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena como antecedente suficiente para acreditar el dominio de un terreno indígena, a fin de constituir derechos de aprovechamiento de aguas sin autorización de los demás copropietarios.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E338798	Ley del Deporte	Denominación de organizaciones deportivas	No procede que las organizaciones deportivas privadas lleven el nombre o denominación de un organismo estatal. El Instituto Nacional de Deportes de Chile debe adoptar las medidas pertinentes para regularizar las situaciones que contravengan aquello.
E387507	Ley General de Pesca y Acuicultura	Determinación del impuesto específico	Se desestiman reclamos sobre legalidad de acto administrativo que indica, que rechazó los recursos de reposición por la determinación del impuesto específico, cobrado en virtud del artículo 43 ter de la Ley General de Pesca y Acuicultura.
E387517	Ley General de Pesca y Acuicultura	Facultades de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura debe pronunciarse respecto de las solicitudes de modificación de proyecto técnico que indica.
E406595	Ley General de Pesca y Acuicultura	Paralización de operaciones, cómputo de plazo	Descanso sanitario obligatorio no suspende el plazo de ampliación de paralización de actividades a que se refiere el artículo 69 bis de la Ley General de Pesca y Acuicultura, el que se cuenta a continuación de expirado los dos años de paralización.
E407935	Ley sobre Control de Armas	Accesorios y piezas controladas	Resolución de la Dirección General de Movilización Nacional que aprueba la actualización del listado que señala se ajustó a derecho.
E310442	Ley sobre Control de Armas	Autoridad fiscalizadora	No se advierten irregularidades en la determinación adoptada por la autoridad fiscalizadora en materia de la ley N° 17.798, en la situación que indica.
E350741	Ley sobre Control de Armas	Autoridad fiscalizadora	No procede la acreditación de lo dispuesto en la letra c) del artículo 5° A de la ley N° 17.798, en la situación que se indica, sin perjuicio de lo señalado sobre las facultades de la autoridad fiscalizadora en dicho ámbito.
E393785	Ley sobre Control de Armas	Autoridad fiscalizadora	Autoridades fiscalizadoras pueden suspender la autorización para operaciones de comercio interior de elementos sujetos a control previstos en la ley N° 17.798, en caso de infracción.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E420457	Ley sobre Control de Armas	Vigencia de tasas por trámites	El cobro de tasas por trámites relativos a control de armas y elementos similares se rige por el acto administrativo vigente a la fecha de la pertinente actuación, sin perjuicio de lo prevenido.
E310443	Medio ambiente	Coordinación entre Dirección de Fronteras y Límites del Estado y Servicio de Evaluación Ambiental	Procede requerir a la Dirección de Fronteras y Límites del Estado su pronunciamiento antes de la dictación de resoluciones de calificación ambiental que se relacionen con los límites internacionales o las zonas fronterizas, debiendo el Servicio de Evaluación Ambiental adoptar las medidas de coordinación necesarias al efecto.
E311544	Medio ambiente/ residuos de productos prioritarios	Ejército de Chile/ gestión de residuos	Procede aplicar la regulación contenida en la ley N° 20.920, respecto de los residuos de productos prioritarios que pueda generar el Ejército de Chile.
E371270	Migración y extranjería	Permiso de residencia temporal a docente extranjero	Carta de aceptación del cargo respecto de un docente extranjero en una universidad estatal es instrumento válido para efectos de tramitar el permiso de residencia temporal correspondiente.
E412516	Municipal	Asignaciones atención primaria de salud municipal	Procede pagar la asignación de estímulo por competencias profesionales que establece el artículo 8° de la ley N° 20.816 al director del centro de salud familiar que cumpla con los demás requisitos que exige esa ley
E378919	Municipal	Beneficio de descanso reparatorio	Procede otorgar el descanso reparatorio de la ley N° 21.409 a los funcionarios municipales que ejercieron funciones de fiscalización en virtud de una comisión de servicio en las secretarías regionales ministeriales de Salud, en el contexto de la labor desempeñada durante la pandemia por COVID-19.
E376052	Municipal	Convenios	No se advierte inconveniente en que municipio celebre convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de que este lo asesore técnicamente en la elaboración del plan comunal de desarrollo.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E316441	Municipal	Corporaciones municipales	A las corporaciones municipales les resultan aplicables la ley N° 19.886 y su reglamento. La emisión de resoluciones en los respectivos procedimientos corresponde a quien tenga el poder de decisión en esas entidades.
E316450	Municipal	Corporaciones municipales	Contratados a honorarios por las corporaciones municipales se encuentran afectos al principio de probidad, resultándoles aplicable la inhabilidad de ingreso prevista en el artículo 54, letra b), de la ley N° 18.575.
E339272	Municipal	Corporaciones municipales	Las corporaciones municipales indicadas pueden integrarse al registro de donatarios creado por la ley N° 19.885, en las condiciones que se señala, debiendo quienes laboran en ellas y sus autoridades respetar el principio de probidad.
E407929	Municipal	Corporaciones municipales	Corresponde a la Municipalidad de Cerro Navia pagar con sus propios recursos financieros las obligaciones y deudas originadas por la prestación del servicio público de salud a través de su disuelta corporación municipal.
E357186	Municipal	Declaración de salud incompatible	Autoridad puede poner término al contrato de trabajo de funcionarios afectos al Código del Trabajo por declaración de vacancia de sus cargos por salud incompatible, previo pronunciamiento de la Compin.
E405356	Municipal	Derechos municipales	No resulta procedente el cobro de derechos por cambio de propietario en el permiso de circulación en la oportunidad en que este deba ser renovado ante la respectiva municipalidad.
E419011	Municipal	Derechos municipales	La facultad de condonar deudas por derechos de aseo y dar facilidades de pago por parte de las municipalidades que les otorga la ley N° 21.554, incluyen los reajustes que procedan y alcanza a todos los tipos de extracción de residuos domiciliarios.
E368449	Municipal	Documentación municipal	Municipios deben enviar al Archivo Nacional la documentación oficial y ordinaria.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E322669	Municipal	Facultades municipales	No se advierte inconveniente en que la Municipalidad de Talca y la corporación de desarrollo de esa comuna acordaran una dación en pago para efecto de extinguir la obligación que indica.
E414591	Municipal	Facultades municipales	Municipalidades pueden actuar como entidades desarrolladoras, en el marco del decreto Nº 19, de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que reglamenta el Programa de Integración Social y Territorial.
E377054	Municipal	Farmacias municipales	Farmacias municipales pueden obtener la autorización de expendio de medicamentos por medios electrónicos ante el Instituto de Salud Pública y contar con un servicio de entrega otorgado por un tercero, en la medida que den cumplimiento a los requisitos establecidos en las leyes y los reglamentos aplicables, y sujetándose, por cierto, a lo previsto en la ley Nº 19.886 y su reglamento.
E382478	Municipal	Feriatos	Cada vez que se autorice un feriado –total o fraccionado– de funcionarios que laboran en la Isla de Pascua –Rapa Nui–, Juan Fernández y la Antártica Chilena para viajar al continente, este se debe aumentar en el tiempo necesario para trasladarse, tanto de ida como de vuelta.
E313111	Municipal	Gastos en personal	En ejercicio de la facultad contenida en el artículo 74 de la ley Nº 21.526, las municipalidades pueden exceder el tope contemplado en el artículo 2º, inciso cuarto, de la ley Nº 18.883, al traspasar el personal a honorarios a la contrata.
E406596	Municipal	Inclusión laboral	Artículo 157 quáter del Código del Trabajo, incorporado por la ley Nº 21.275, no resulta aplicable a las municipalidades.
E312594	Municipal	Organización y atribuciones municipales	No corresponde aumentar el número de concejales que integran el consejo comunal de seguridad pública, contemplado en el artículo 104 B, letra b), de la ley Nº 18.695.

N°	Materia	Submateria	Suma
E414587	Municipal	Patente comercial	No corresponde exigir cambio de destino de una unidad de un condominio que se rige por su propio reglamento, para conceder una patente comercial, en el caso que indica.
E357183	Municipal	Patente municipal	Ley N° 21.353 solo ha considerado a las micro, pequeñas y medianas empresas como beneficiarias de la extensión de las patentes provisorias.
E331131	Municipal	Personal a honorarios	Establece precisiones respecto del traspaso de servidores a honorarios municipales a la contrata o, en su defecto, al Código del Trabajo.
E377060	Municipal	Personal a honorarios	Servidores a honorarios municipales, traspasados al Código del Trabajo en conformidad con el artículo 74 de la ley N° 21.526, no tienen derecho a la asignación profesional del artículo 1° de la ley N° 20.922. Tales servidores, o los que pasen a la contrata, en la medida que se hayan desempeñado por un año a honorarios, pueden impetrar en esa condición todo el feriado del correspondiente año calendario si no hubieren gozado de él, o solo lo que les reste.
E397883	Municipal	Personal a honorarios	No procede la contratación de un prestador de servicios a honorarios como fiscal instructor en una municipalidad.
E414597	Municipal	Personal a honorarios	Para contratar a una persona como prestador de servicios a honorarios o renovar su vínculo, la Municipalidad de Cerro Navia deberá consultar el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos, a fin de solicitar al interesado, en caso de contar con una inscripción vigente en calidad de deudor, su autorización para retener y pagar el monto de las futuras pensiones de alimentos y el recargo que indica.
E420188	Municipal	Personal a honorarios	No procede designar en el lugar de los funcionarios a contrata, que cesen por alguna causal legal, a servidores traspasados a cargos de la misma naturaleza desde el régimen de honorarios en virtud de la ley N° 21.526, como tampoco reemplazar al personal traspasado al Código del Trabajo por aplicación de esa ley.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E287825	Municipal	Planta de personal	Para la confección del escalafón de mérito debe considerarse la antigüedad en el cargo y grado en que fueron encasillados los funcionarios, a consecuencia de la modificación de la planta del personal municipal, sin que resulte aplicable, para esos efectos, la protección del artículo 49 ter, letra d), numeral IV, de la ley N° 18.695.
E370740	Municipal	Recursos municipales	Municipalidad debe abstenerse de efectuar gastos para difundir la imagen de su máxima jefatura.
E405365	Municipal	Remate de vehículos retirados de circulación	Municipalidad y concesionaria deben verificar que los vehículos destinados a ser rematados no cuentan con antecedentes que permitan determinar sus propietarios.
E316825	Municipal	Salud municipal	En el caso de servidores a honorarios sin una jornada pactada, procede considerar el promedio de horas semanales trabajadas para efectos de determinar la jornada que exige el artículo único de la ley N° 21.308.
E370767	Municipal	Servicios de recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios/toma de razón	Acto administrativo municipal aprobatorio del trato directo para la prestación de los servicios de recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios está sujeto a toma de razón ante esta Contraloría General.
E377063	Municipal	Servicios de recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios/toma de razón	Las bases de licitación del plan piloto para el retiro de residuos orgánicos, por las cuales consulta la Municipalidad de Vitacura, se encuentran afectas al trámite de toma de razón.
E414595	Municipal	Subvenciones	No se advierte inconveniente en que municipalidad otorgue una subvención a juntas de vecinos, a fin de que estas puedan contratar el estudio hidrogeológico que indica.
E404169	Municipal	Uso de vehículos municipales	No resulta procedente el uso de vehículos municipales para trasladar a funcionarios con discapacidad desde sus domicilios particulares hacia su lugar de trabajo y viceversa.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E381858	Municipal/áreas protegidas	Ordenanza municipal sobre humedales urbanos	Municipalidad debe ajustar su ordenanza sobre humedales urbanos a los criterios que se indican para la aplicación de diversos aspectos de la ley N° 21.202 y su reglamento.
E334668	Municipal/legislación indígena	Ordenanza municipal sobre consulta indígena	Resultado de consulta indígena no es vinculante para la municipalidad, sin perjuicio de que los acuerdos que adopte la entidad edilicia con las organizaciones de los pueblos participantes le son obligatorios.
E371300	Normativa sobre seguridad privada	Sobre vigencia de manual operativo, decreto exento N° 261, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública	OS 10 actuó en el ejercicio de sus atribuciones al denegar la renovación de la autorización que indica. Manual operativo en materias de seguridad privada en consulta se encuentra vigente.
E290152	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La negativa de la Dirección de Vialidad a disponer la reapertura del camino interior que se indica carece de la debida fundamentación.
E287813	Obras públicas	Consultorías de obras públicas	No se ajustó a derecho que la Dirección de Aeropuertos, con motivo de efectuar disminuciones en el contrato de asesoría que se indica, dispusiera la rebaja de rubros que el contratista consideró en los gastos generales de su oferta.
E344805	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Procede pagar, con cargo a las garantías del contrato «Conservación mayor área de movimiento aeropuerto Mataveri de Isla de Pascua», el mayor valor que pueda costar la conclusión de las partidas primitivamente contratadas.
E345642	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Sobre la forma de aplicar lo dispuesto en el N° 36.2 «Multas respecto del programa oficial» de las bases tipo aprobadas por la resolución N° 134, de 2014, de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.
E377735	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Acerca de la aplicación del oficio N° 22.872, de 2018, de este origen, respecto de aumentos de plazo en los contratos de obra pública que se indican, que no implican la finalización de la obra de modo definitivo.

N°	Materia	Submateria	Suma
E420672	Obras públicas	Registros de contratistas y consultores	No se advierten reparos que formular respecto de lo informado por los ministerios Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo en relación con los títulos profesionales exigibles para la inscripción en las especialidades del área de ingeniería civil de sus registros de consultores.
E404093	Organización y atribuciones	Atribuciones de la Contraloría General	No procede que esta Contraloría General persiga la responsabilidad patrimonial que pudiese asistir al personal del Tribunal Electoral Regional de Valparaíso, por el eventual empleo ilegal o pérdida de los fondos de ese órgano. Remite la presentación a la Procuraduría Fiscal de Valparaíso del Consejo de Defensa del Estado.
E357180	Organización y atribuciones	Atribuciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos	Funcionarias del Instituto Nacional de Derechos Humanos deben proporcionar a ese organismo la identidad de las personas que entregaron sus testimonios en la ejecución del programa que se indica. Dicha corporación de derecho público debe guardar reserva de esa información.
E290146	Organización y atribuciones	Atribuciones del sector salud	Los comités ético-científicos y sus miembros gozan de autonomía en el cumplimiento de sus labores, sin perjuicio de la sujeción de estos últimos a las normas estatutarias pertinentes, en el evento de tratarse de funcionarios públicos.
E405367	Organización y atribuciones	Atribuciones del sector salud	El Ministerio de Salud debe ajustar a la ley N° 21.120 sus orientaciones técnicas sobre adecuación corporal a identidad de género y aprobarlas por acto administrativo.
E337321	Organización y atribuciones	Convenios internacionales	De acuerdo con los antecedentes recabados en su oportunidad, no se habrían ejecutado recursos públicos con ocasión de los convenios de cooperación internacional suscritos por los organismos de la Administración del Estado que se indican con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

N°	Materia	Submateria	Suma
E324297	Organización y atribuciones	Derechos humanos	El Instituto Nacional de Derechos Humanos puede comunicar su opinión a los tribunales de justicia sobre situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en el país, en virtud de la facultad prevista en el artículo 3º, N° 2, de la ley N° 20.405.
E311066	Organización y atribuciones	Exportación de materias primas y negociaciones internacionales	Los lineamientos impartidos por el Servicio Agrícola y Ganadero para la exportación de cerezas frescas a China se ajustaron a las normas de la ley N° 18.755 que se indican. Las negociaciones internacionales que sirvieron de base a aquellos se llevaron a cabo en el ejercicio de las atribuciones de los órganos competentes en la materia.
E376049	Organización y atribuciones	Facultad de condonación	El legislador no le ha atribuido al director general del Crédito Prendario la facultad para condonar los intereses y derechos anexos, devengados durante el período en que las especies empeñadas por el usuario que indica estuvieron sujetas a la medida cautelar de retención. Ello, sin perjuicio de aplicar el artículo 3º transitorio del decreto con fuerza de ley N° 16, de 1986, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en lo que corresponda.
E332911	Organización y Atribuciones	Facultad del subsecretario para las Fuerzas Armadas	La creación de las secciones que se indican por el subsecretario para las Fuerzas Armadas se ajustó a derecho, por cuanto dicha materia corresponde a las atribuciones que la ley confiere a esa autoridad.
E371288	Organización y atribuciones	Facultades de la Contraloría General de la República	La circunstancia por la que se requirió la intervención de esta Contraloría General se encuentra superada respecto de los organismos que indica. La potestad de este órgano de control contemplada en el artículo 10 de la ley N° 18.918 es meramente instrumental.

N°	Materia	Submateria	Suma
E322396	Organización y atribuciones	Franja electoral	El Consejo Nacional de Televisión ha actuado en ejercicio de sus atribuciones al declarar la improcedencia de las denuncias a que aluden los recurrentes y ordenar su archivo. Esa entidad tiene facultades para dar orientaciones tendientes a que la franja electoral se ajuste al correcto funcionamiento del medio televisivo, en cumplimiento del mandato que le asigna la Constitución Política.
E337337	Organización y atribuciones	Medio ambiente	Criterio del Servicio de Evaluación Ambiental sobre la forma de contabilizar estacionamientos en los terminales de camiones para efectos de su ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental, se ajusta a derecho. Desestima solicitud de reconsideración del dictamen N° E126152, de 2021.
E402558	Organización y atribuciones	Prescripción	La sanción por infracción a la normativa educacional prescribe en el plazo de tres años, por aplicación supletoria del artículo 2515 del Código Civil, correspondiendo que aquella sea declarada por el órgano que debe ejecutar dicha medida, a solicitud de parte.
E415125	Organización y atribuciones	Servicios de salud	La contratación por la que consulta el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente deberá ajustarse al criterio sostenido por este organismo de control en el dictamen N° 16.855, de 2019, el que ha reconsiderado tácitamente el dictamen N° 3.268, de 2004, en lo que este es inconciliable con aquel.
E422382	Organización y atribuciones	Superintendencia del Medio Ambiente	La Superintendencia del Medio Ambiente, al establecer los correspondientes programas y subprogramas de fiscalización, puede priorizar entre las medidas que conforman el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la región Metropolitana.
E316447	Organización y atribuciones	Tratados internacionales	El presidente de la república debe determinar la oportunidad de la ratificación de los tratados internacionales sin sujeción a un plazo determinado.

N°	Materia	Submateria	Suma
E287817	Parque Metropolitano de Santiago	Organización y atribuciones	El director del Parque Metropolitano de Santiago tiene atribuciones para organizar y administrar este servicio público descentralizado, encontrándose habilitado para asignar labores a su personal, en el marco del ordenamiento jurídico aplicable.
E368429	Policía de Investigaciones de Chile	Derechos funcionarios	Artículo 53 del Reglamento de Sumarios Administrativos e Investigaciones Sumarias de la Policía de Investigaciones de Chile se encuentra derogado tácitamente, desde la entrada en vigencia del artículo 142 bis del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, estatuto del personal de esa entidad policial. Reclamo establecido por esta última norma operará según se indica.
E389865	Policía de Investigaciones de Chile	Inhabilidad de ingreso y drogas	Es aplicable a la Policía de Investigaciones de Chile el artículo 55 bis de la ley N° 18.575, hasta el nivel de prefectos generales.
E334671	Potestades	Potestad invalidatoria	No se advierte irregularidad en los procedimientos de invalidación que indica.
E389872	Probidad	Concesiones de obras públicas fiscales	Desempeño como directora de la persona que se indica en el Fondo de Infraestructura S.A. no configura la inhabilidad establecida en el inciso séptimo del artículo 36 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Tampoco se advierten, en este caso, conflictos de intereses que pudieran constituir un impedimento para ser designada en el panel técnico de concesiones.
E377768	Probidad administrativa	Inhabilidades	No se configuraron las inhabilidades denunciadas respecto de las autoridades que se indica, en el procedimiento que resolvió las reclamaciones presentadas en contra de la resolución de calificación ambiental del proyecto Dominga.

N°	Materia	Submateria	Suma
E388512	Procedimiento concursal de liquidación	Organización y atribuciones	No procede que el Servicio de Registro Civil e Identificación tramite posesiones efectivas, vinculadas con el deudor en un procedimiento concursal de liquidación, a solicitud del respectivo liquidador, sin perjuicio de que deba emitir los certificados de posesión efectiva que este último le requiera que puedan interesar a la masa.
E381861	Profesionales de la educación	Bonificación por retiro voluntario	Se ajustó a derecho que, para el cálculo de la bonificación por retiro voluntario a que se refiere el artículo 1° de la ley N° 20.976, el Servicio Local de Educación Pública de Huasco haya considerado únicamente el tiempo desempeñado ininterrumpidamente ante el mismo empleador de manera previa al traspaso y aquel servido en el SLEP como su continuador legal.
E283910	Profesionales funcionarios	Becarios	No es posible estipular, en las bases de los concursos para egresados de la última promoción, que estos podrán acceder a becas de especialización cuya formación sea superior a tres años, ya que la normativa solo lo permite respecto de los profesionales funcionarios.
E310444	Profesionales funcionarios	Becas	Servicio de salud no acató las orientaciones de la Subsecretaría de Redes Asistenciales en las bases del concurso de becas de subespecialidad que se indica, lo que provocó que interesada postulara al financiamiento de una subespecialidad que no podía ser objeto de ese proceso, conforme a dichas orientaciones.
E402557	Profesionales funcionarios	Bonificación por retiro voluntario	Derecho a transmitir por causa de muerte la bonificación por retiro voluntario que contempla la ley N° 20.986 debe entenderse aplicable a todo el proceso de postulación que estaba en curso al momento de publicarse la ley N° 21.405. Ratifica oficio N° E233949, de 2022, de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago.

N°	Materia	Submateria	Suma
E312586	Profesionales funcionarios	Bonificaciones	Oportunidad especial de postulación al bono poslaboral que contempla el inciso segundo del artículo 80 de la ley N° 21.306 no permite que los profesionales funcionarios que han obtenido la bonificación por retiro de la ley N° 20.986 accedan a ese bono en plazos y con edades distintas a las señaladas por la ley N° 20.305.
E409603	Profesionales funcionarios	Feriados	Porción del feriado legal correspondiente a diez días no es fraccionable, independiente de la forma de distribución semanal de la jornada de profesional funcionario.
E410289	Programas de especialización	Beneficio de descanso reparatorio	El efecto que el goce del descanso reparatorio de la ley N° 21.409 tenga en la duración del programa de estudios de los profesionales funcionarios que cursan una especialidad médica, dependerá de la normativa del respectivo centro formador.
E334168	Protección a la maternidad	Personal a honorarios	En los contratos a honorarios la Administración puede pagar la diferencia que resulte del total de estos y el monto del subsidio percibido en caso de que el prestador goce de licencia médica por descanso de maternidad o enfermedad grave de un hijo menor de un año, sin embargo, en estos casos, no corresponde que los organismos públicos pacten que pagarán al servidor el total de los servicios, sujeto a que este les devuelva el valor del subsidio percibido.
E350740	Protección a la maternidad	Personal a honorarios	Recurrente se encuentra amparada por el fuero maternal, por lo que el Servel debe reincorporarla en los términos que señalan los dictámenes N°s. E197874 y E280419, ambos de 2022, de este origen.
E388402	Recintos portuarios	Principio de coordinación	Debe existir una oportuna y eficiente coordinación entre las entidades públicas que tengan relación con actividades que se desarrollen en los recintos portuarios, sin perjuicio de las funciones que le competen a cada una, en los términos señalados.

N°	Materia	Submateria	Suma
E326614	Remuneraciones	Aplicación de ley de reajuste	Servidores de las instituciones afectas a la escala del artículo 1° del decreto ley N° 2.546, de 1979, que perciben un sueldo base mensual superior al grado 9, tienen derecho al monto previsto en el inciso quinto del artículo 1° de la ley N° 21.526.
E337319	Remuneraciones	Asignaciones	Funcionarios que han hecho uso de licencias médicas durante el año de cumplimiento de metas y que después fueron rechazadas tienen derecho a percibir las asignaciones que indica en el año de pago de las mismas.
E355372	Remuneraciones	Asignaciones	Asignaciones de movilización y por pérdida de caja pueden seguir siendo percibidas por funcionarios en teletrabajo parcial, pero los jefes de servicio deben evaluar si su monto se ajusta a las nuevas condiciones. El pago de ambas asignaciones se suspende mientras se hace uso de medio día de permiso con goce de remuneraciones. Directores de asociaciones de funcionarios que utilizan los permisos del artículo 31 de la ley N° 19.296 mantendrán su derecho a las asignaciones anotadas, siempre que, durante el tiempo que realizan efectivamente sus labores, cumplan con todas las exigencias para su percepción.
E350778	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Procede el pago de los beneficios adicionales por retiro que contemplan las leyes N°s. 20.996 y 21.043, una vez que se verifique la totalidad de los requisitos exigidos al efecto.
E382455	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Los años servidos en Televisión Nacional de Chile pueden ser considerados en el cálculo de beneficios contenidos en las leyes de incentivo al retiro que detalla.
E382472	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Para acceder a la bonificación adicional por retiro que concede la ley N° 20.948, se requiere, entre otras condiciones, reunir a lo menos dieciocho años de servicios, continuos o discontinuos, en la Administración del Estado. Desempeños en los consejos regionales de desarrollo son útiles para contabilizar ese tiempo.

N°	Materia	Submateria	Suma
E382473	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Artículo 80 de la ley N° 21.306 favorece a los exfuncionarios que cesen sus servicios y soliciten el bono poslaboral dentro del plazo extraordinario que ha fijado al efecto, no siendo exigible el haber postulado a ese beneficio en conjunto con la bonificación por retiro que corresponda o al momento de presentar la renuncia voluntaria.
E382475	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Alcance de la expresión «causa justificada» introducida por la ley N° 21.191, para permitir a los profesionales de la educación poner término a su relación laboral sin perder la bonificación por retiro voluntario de la ley N° 20.976, debe ser calificado por la municipalidad empleadora.
E400452	Remuneraciones	Bonos de retiro	Incumplimiento de la obligación de recibir y gestionar las postulaciones al bono que regula la ley N° 20.305 no puede perjudicar a exfuncionarios que solicitaron oportunamente ese beneficio.
E420199	Remuneraciones	Bonos de retiro	Error de la Administración de no informar el plazo correcto para postular al bono poslaboral que regula la ley N° 20.305 en conjunto con el beneficio por retiro de la ley N° 20.976, no puede perjudicar a los exdocentes que lo solicitaron de buena fe.
E420209	Remuneraciones	Bonos de retiro	Artículo 80 de la ley N° 21.306 establece un plazo extraordinario para acceder al bono poslaboral que concede el artículo 1° de la ley N° 20.305, en beneficio de los funcionarios que no postularon oportunamente a aquel.
E378917	Remuneraciones	Pago de asignación de mejoramiento a la gestión municipal	Corresponde pagar la asignación de mejoramiento a la gestión municipal conjuntamente con las remuneraciones. Dicha asignación no constituye una deuda de la entidad edilicia para con su personal, toda vez que, de entenderse así, el artículo 1° de la ley N° 19.803 no hubiera establecido como requisito para acceder a dicho estipendio el encontrarse en funciones a la fecha de su entero, como tampoco que el pago respecto de aquellos servidores que se desvinculan antes de completar el trimestre respectivo deba ser proporcional a los meses completos efectivamente trabajados.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E297718	Salud	Beneficio de descanso reparatorio	Personal de las secretarías regionales ministeriales de salud tendrá derecho al descanso reparatorio siempre que haya cumplido específicamente funciones, trabajos o servicios que se indican en el N° 6 del artículo 2° de la ley N° 21.409.
E318019	Salud	Beneficio de descanso reparatorio	El personal que no tuvo un desempeño continuo de labores en el período que indica la ley N° 21.409, por haberse acogido, en parte de ese lapso, a un permiso especial otorgado por el respectivo servicio para permanecer en su domicilio, sin realizar trabajo remoto, no tiene derecho al descanso reparatorio.
E318021	Salud	Beneficio de descanso reparatorio	En atención a la finalidad de la ley N° 21.409, procede reconocer el derecho al descanso reparatorio al personal que desempeñó funciones en los servicios médicos de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, en la medida que se cumplan los demás requisitos previstos en esa normativa.
E327489	Salud	Beneficio de descanso reparatorio	Para el reconocimiento del derecho al descanso reparatorio de la ley N° 21.409, no importa el origen de los fondos con que se financiaron los honorarios de quienes prestaron servicios bajo esa modalidad.
E334171	Salud	Beneficio de descanso reparatorio	Funcionario que durante el período de desempeño continuo que fija la ley N° 21.409 fue contratado mediante compra de servicios personales no resulta ser beneficiario del descanso reparatorio, debido a que esa modalidad de contratación no fue prevista en el artículo 2° de ese texto legal.
E368431	Salud	Beneficio de descanso reparatorio	Desempeño continuo de labores que exige la ley N° 21.409 no contempla la posibilidad de sumar períodos trabajados en el sector privado de salud, para tener derecho al descanso reparatorio previsto en esa normativa.
E368432	Salud	Beneficio de descanso reparatorio	Uso de los días de descanso reparatorio contemplado en la ley N° 21.409 puede ser de manera continua o fraccionada. No procede exigir en el ejercicio de ese beneficio hacer uso de una cantidad mínima de días continuos.

N°	Materia	Submateria	Suma
E368434	Salud	Beneficio de descanso reparatorio	Ausencias injustificadas no permiten cumplir con el requisito de desempeño continuo que exige la ley N° 21.409 para acceder al descanso reparatorio.
E356735	Salud	Descanso compensatorio	Profesional funcionaria que indica tendrá derecho al pago de horas extraordinarias durante el período en que hizo uso del descanso reparatorio de la ley N° 21.409, en la medida que se encuentre incorporada formalmente a un sistema de turnos rotativos, regulares y permanentes.
E371287	Sectores regulados	Sanitario	La Superintendencia de Servicios Sanitarios se encuentra facultada para fiscalizar, en los términos que se indican, a organismos colectivos privados con fines de lucro que presten servicios sanitarios en sectores rurales.
E398124	Sectores regulados	Sanitario	En caso de no haber interesados en la licitación de una concesión de servicios sanitarios caducada, procede que la Superintendencia de Servicios Sanitarios llame nuevamente a licitación.
E292787	Sectores regulados	Telecomunicaciones	La exigencia de proceder con algún tipo de validación biométrica, prevista en la norma técnica de la Subsecretaría de Telecomunicaciones que indica, no resulta ajustada a derecho.
E391946	Sectores regulados	Telecomunicaciones	Una concesión de radiodifusión sonora debe entenderse otorgada a partir de la publicación en el Diario Oficial del decreto que la otorga. No procede suspensión del respectivo procedimiento al margen de lo dispuesto en la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones.
E412843	Sectores regulados	Transportes	La instalación, desinstalación y traspaso del equipamiento embarcado en buses, provisto por Sonda S.A. en el marco de la puesta en marcha de los servicios de transporte público que brindan las concesionarias de uso de vías, corresponde a un servicio que debe ser pagado por estas.
E413429	Sectores regulados	Transportes	Criterios para definir si los actos que aprueban contratos relativos a los sistemas de control de tránsito que se indican se encuentran afectos o no a toma de razón.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E283345	Seguridad social	Beneficio de jardín infantil	Procede incluir dentro del beneficio de jardín infantil las prestaciones otorgadas por instituciones privadas especializadas en el desarrollo e integración social de niños con alguna condición, situación de discapacidad o enfermedad, no obstante que no tengan el carácter de establecimientos de educación parvularia, en las condiciones que indica.
E312610	Seguridad social	Beneficio de sala cuna	Derecho a sala cuna constituye, por regla general, un beneficio laboral de la madre trabajadora, el que se extiende al padre trabajador únicamente si este tiene a su cargo el cuidado personal de sus hijos menores de dos años, decretado por resolución judicial o en atención al fallecimiento de la madre, en los términos previstos en el artículo 203 del Código del Trabajo.
E406594	Seguridad social	Beneficio de sala cuna	Para acceder al beneficio de sala cuna previsto en el dictamen N° 68.316, de 2016, se requiere adjuntar un informe o certificado médico que contenga el diagnóstico o el probable diagnóstico de la enfermedad grave que afecta al menor de dos años. Peticionaria tiene derecho al indicado beneficio.
E318989	Seguridad social	Bono compensatorio de sala cuna	No procede solicitar reintegro de bono compensatorio de sala cuna debido al rechazo de una licencia médica.
E376057	Seguridad social	Derecho para alimentar a hijo menor de dos años	Derecho de alimentación contemplado en artículo 206 del Código del Trabajo procede solo si la madre del hijo menor de dos años tiene el carácter de trabajadora. Derechos regulados en el libro II, título II, del Código del Trabajo, resultan aplicables al padre trabajador cuando así ha sido previsto expresamente por el legislador.
E290139	Seguridad social	Pensiones	Pensionados en el régimen de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile o de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional no pueden acceder a la pensión garantizada universal, por expresa disposición del N° 15 del artículo 1° de la ley N° 21.419.

N°	Materia	Submateria	Suma
E387503	Seguridad social	Pensiones	Artículo 4° de la ley N° 18.458 permite la entrega de un bono de reconocimiento respecto de cotizaciones enteradas en forma independiente y separada de una pensión de retiro.
E404153	Seguridad social	Pensiones	Bono de reconocimiento de aquellos que se afiliaron al decreto ley N° 3.500, de 1980, en forma previa a su ingreso a Capredena o Dipreca debe actualizarse durante el período que media entre el último día del mes anterior a la fecha de reincorporación al sistema de capitalización individual y el último día del mes anterior al momento de su pago efectivo.
E312608	Seguridad social	Protección a la maternidad	El fuero maternal implica conservar las remuneraciones correspondientes al grado del cargo que la funcionaria ejercía al momento del embarazo, en la medida que la servidora cumpla con las condiciones para su pago.
E376048	Servicio Electoral	Probidad Administrativa	Se rechaza solicitud de reconsideración del dictamen N° 75.318, de 2016, y otros, que determinaron que el servicio electoral es el organismo facultado por la ley para fiscalizar, conocer y sancionar las infracciones a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 31 de la ley N° 18.700.
E371365	Servicio Mejor Niñez	Traspaso de funcionarios	Para resolver si el personal sancionado disciplinariamente y traspasado al Servicio Mejor Niñez no cumplió con el requisito que se indica y, por ende, invalidar su traspaso, se debe determinar si la sanción fue por ejercer violencia directa en contra de un menor, o si las omisiones o negligencias en que incurrió en la supervisión o en la adopción de procedimientos o medidas de resguardo fueron de una entidad tal que afectaron la vida o integridad física o psíquica de los menores, según se refiere.
E324295	Servicio Nacional de la Discapacidad	Inclusión laboral	Atiende diversas consultas del Servicio Nacional de la Discapacidad en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45 de la ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E409594	Servicio Nacional de Menores	Beneficio de descanso reparatorio	Descanso reparatorio de la ley Nº 21.409 no alcanza al personal de las unidades de salud del Servicio Nacional de Menores.
E389868	Servicios de bienestar de las Fuerzas Armadas	Percepción de propinas	Procede percepción de propinas por el personal militar que desempeña funciones de mozo o garzón en las instalaciones recreacionales que administra la División de Bienestar del Ejército.
E404164	Servicios de vivienda y urbanización	Auxilio de la fuerza pública en restituciones administrativas de inmuebles en loteos irregulares	Servicio de vivienda y urbanización puede solicitar el auxilio de la fuerza pública establecido en el artículo 4º de la ley Nº 16.741, en casos de restituciones administrativas respecto de lotes de equipamiento y áreas verdes situados en loteos irregulares.
E337317	Servicios de vivienda y urbanización	Organización y atribuciones	Los directores de los servicios de vivienda y urbanización carecen de un superior jerárquico al cual remitir las copias a que se refiere el artículo 62 de la ley Nº 18.834.
E377059	Servicios locales de educación pública	Asignación de antigüedad	Atiende oficio CTSS 057/13/2022, de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de la Cámara de Diputados. Servicio Local de Educación Pública de Huasco deberá considerar los años servidos por el personal traspasado desde los departamentos de educación municipal para los efectos de calcular la asignación de antigüedad que contempla el decreto ley Nº 249, de 1973, en virtud de la modificación introducida por la ley Nº 21.544, y dejar sin efecto la resolución exenta Nº 26, de 2022, de ese origen.
E294769	Servicios locales de educación pública	Bonificaciones de retiro	La protección del artículo cuarenta y segundo transitorio de la ley Nº 21.040 se extiende a las jornadas de los servidores que se desempeñaban para más de un sostenedor y fueron traspasados a un mismo servicio local, para efectos de los beneficios de las leyes Nºs. 20.976 y 20.964. La bonificación adicional por antigüedad para los asistentes de la educación debe calcularse considerando el tope de 44 o 45 horas semanales. Corresponde al servicio local pagar las bonificaciones heredadas cuando el cupo se asigna después del traspaso del servicio educacional.

N°	Materia	Submateria	Suma
E417172	Servicios locales de educación pública	Incompatibilidad de cargos	Son incompatibles los cargos de asistente de la educación de un servicio local de educación pública y de docente, sin perjuicio de la situación excepcional que indica.
E378936	Servicios locales de educación pública	Procedimientos disciplinarios	Servicios locales de educación, en tanto sucesores legales de la municipalidad o la corporación municipal en su caso, deben proseguir con la tramitación de los procedimientos disciplinarios iniciados y no afinados a la fecha del traspaso del servicio educacional.
E388515	Servicios locales de educación pública	Traspaso de inmuebles	Servicio Local de Educación Pública de Huasco deberá regularizar la situación de los inmuebles que indica, los cuales le fueron traspasados por el solo ministerio de la ley.
E420195	Derecho ambiental	Servicio de Evaluación Ambiental/ protección de humedales	Corresponde al Servicio de Evaluación Ambiental determinar si una actividad específica que pueda afectar a un humedal debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sin perjuicio de sus facultades para establecer criterios generales que permitan orientar en la materia. La causal de ingreso a dicho sistema, prevista en el literal s) del artículo 10 de la ley N° 19.300 se aplica aun cuando no haya mediado declaración de humedal urbano.
E309987	Subsecretaría para las Fuerzas Armadas	Creación de Unidad de Educación Militar y potestad reglamentaria	Creación de Unidad de Educación Militar por el subsecretario para las Fuerzas Armadas no se ajustó a derecho, por cuanto dicha materia corresponde a la potestad reglamentaria del presidente de la república. Atiende oficio N° 27.002, de 2022, del prosecretario de la Cámara de Diputados, y presentación que indica.
E422374	Superintendencia del Medio Ambiente	Organización y atribuciones	La Superintendencia del Medio Ambiente es el organismo competente para ejercer la potestad sancionatoria en el marco de las infracciones a las medidas e instrumentos contenidos en el Plan de Descontaminación Atmosférica para el Valle Central de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E290153	Teletrabajo	Organización y atribuciones	Declarada alerta sanitaria por el Ministerio de Salud, la Administración debe aplicar la modalidad de teletrabajo del artículo 206 bis del Código del Trabajo, si se dan los requisitos que establece esta norma, conforme a las facultades de gestión interna que posee cada jefe de servicio.
E344807	Teletrabajo	Organización y atribuciones	Inciso tercero del artículo 67 de la ley N° 21.526 exige la dictación de un acto administrativo que identifique las funciones o el personal que serán excluidos del régimen de teletrabajo en los casos que se indica.
E387564	Teletrabajo	Organización y atribuciones	Alerta sanitaria que se señala no configura el presupuesto establecido para la aplicación del artículo 206 bis del Código del Trabajo. Restituye resolución exenta N° 152, de 2023, de la Subsecretaría de Energía, por el motivo que indica.
E409596	Transferencias de fondos	Retenciones por deudas de alimentos	El artículo 35 de la ley N° 14.908 se aplica solo a las transferencias de dinero efectuadas por Corfo –o sus intermediarios– a personas naturales en las situaciones que se señalan.
E290145	Transformación digital del Estado	Uso de medios electrónicos	Municipalidad puede adoptar medidas tendientes a que sus procedimientos administrativos se expresen por escrito a través de medios electrónicos.
E382406	Traspaso de funcionarios	Horas extraordinarias	Retribución por el desempeño de horas extraordinarias en el supuesto que indica debe ser incluida al momento de fijar las remuneraciones que tienen derecho a mantener los recurrentes, con posterioridad a su traspaso desde la Onemi al Senapred.
E311540	Tratamiento de datos	Convenio entre servicios públicos	Procede que el Servicio de Registro Civil e Identificación y el Hospital Clínico de Magallanes celebren un convenio para que este último acceda a la información contenida en el registro nacional de posesiones efectivas.
E376044	Tribunales electorales regionales	Remuneraciones	Para los funcionarios de la Administración del Estado regidos por la escala única de sueldos, no se exige estar en un estamento profesional para acceder a la asignación profesional.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E398983	Universidades estatales	Bonos de retiro	Artículo 55 de la ley N° 21.405 permite la concesión del bono del artículo 9° de la ley N° 20.374 a los funcionarios de las universidades estatales, mayores de 70 años, adscritos a los regímenes de pensiones que administra el Instituto de Previsión Social.
E350780	Universidades estatales	Personal a honorarios	En atención a lo dispuesto en el artículo 59 de la ley N° 21.526, las universidades estatales podrán, durante el año 2023, renovar las contrataciones a honorarios de personas que ejercen labores permanentes y habituales, como también efectuar el reemplazo de dicho personal.
E383529	Universidades estatales	Personal a honorarios	Universidades estatales pueden contratar a honorarios al personal que requieran para la ejecución de proyectos y actividades específicas que cuentan con financiamiento propio para su ejecución.
E370775	Universidades estatales	Uso de inmuebles	Atiende oficio N° 27484, de 2022, del prosecretario de la Cámara de Diputados. Las universidades estatales pueden facilitar a terceros el uso de sus inmuebles para realizar actividades lícitas, respetando el principio de probidad administrativa.
E290138	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No procede aplicar el artículo 43 de la ley N° 19.880 a la tramitación de la solicitud de recepción definitiva de una obra, por corresponder a un procedimiento reglado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
E298169	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La modificación de las medidas de mitigación de un estudio de impacto sobre el sistema de transporte urbano se rige por lo previsto en el artículo 4.6.5 del decreto N° 30, de 2017, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. No se advierte reproche que formular respecto del oficio N° 470, de 2022, de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de esa cartera, en tanto fija la medida N° 32 de dicho estudio, por las razones que se detallan.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E302280	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Confirma el dictamen N° E268358, de 2022, de este origen, por cuanto los supuestos que configuran la caducidad de un permiso de edificación se encuentran expresamente regulados en el artículo 1.4.17 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
E370766	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La posibilidad de que los municipios puedan convenir con particulares la entrega de aportes voluntarios para mitigar impactos viales corresponde al ejercicio de una competencia de carácter general, distinta, por tanto, al régimen reglado de que trata la ley N° 20.958.
E404149	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Corresponde a la Delegación Presidencial Provincial de Maipo arbitrar, en su caso, las medidas destinadas a la restitución del bien nacional de uso público denominado calle Ongolmo, en la comuna de Buin.
E404165	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Al estar comprendida la comuna de Colina dentro de los límites del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, no es aplicable el decreto ley N° 3.516, de 1980. No resulta reprochable la resolución exenta N° 407, de 2022, de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en los aspectos que se señalan.
E413439	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No procede que los planos de detalle establezcan anchos de calzadas pavimentadas, aceras y veredas inferiores a los dispuestos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
E413440	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Un proyecto podrá acogerse a conjunto armónico por cumplir con la condición de dimensión, aunque el plan regulador respectivo no fije en la zona la norma de superficie predial mínima, en la medida que el terreno tenga una superficie total no inferior a 5.000 metros cuadrados. No se advierte reproche que formular al oficio N° 438, de 2020, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

N°	Materia	Submateria	Suma
E414588	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	El otorgamiento de un permiso de edificación o su recepción definitiva debe ajustarse a la verificación o constatación de las exigencias descritas en el ordenamiento jurídico.
E422376	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Los predios resultantes de una subdivisión regida por el decreto ley N° 3.516 quedan sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establece el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
E318991	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia/ atribuciones del Servicio de Evaluación Ambiental	Documento del Servicio de Evaluación Ambiental –que instruye y uniforma criterios en relación con la aplicación de los literales g) y h) del artículo 3° del decreto supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental– debe ajustarse a los criterios contenidos en el presente oficio.
E318970	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia/ procedencia de consulta indígena/ permisos de edificación	No procede efectuar una consulta indígena previa al otorgamiento de permisos de edificación, sin perjuicio de los casos en que corresponda para efectos ambientales, según se indica.
E296955	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	El Plan Regulador Comunal de La Florida fija la norma urbanística altura máxima de edificación para el uso de suelo equipamiento, escala básico, de la zona E-AM1, por lo que resulta aplicable el sistema de agrupamiento de edificación continua, sin que sea necesaria una regla de altura específica para tal sistema. La exigencia de estacionamientos para el uso de personas con discapacidad debe cumplirse en el mismo predio del proyecto.
E325488	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	No resulta admisible emplazar nuevas actividades peligrosas en las áreas que indica del plano «RM PRM-95-CH-1.A» del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Estas solo pueden ubicarse en las áreas de interés silvoagropecuario mixto ISAM 6.

N°	Materia	Submateria	Suma
E409591	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Las densidades brutas máximas y promedio establecidas en un plan regulador intercomunal son parámetros que se deben aplicar en la futura elaboración o modificación de un plan regulador comunal. Por ello, el oficio N° 0681, de 2022, de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región de Tarapacá, se ajusta a derecho. Se remite la presentación que indica para que las reparticiones que se detallan informen sobre la situación que se señala.
E420206	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Las modificaciones no sustanciales que se introducen en la tramitación de un instrumento de planificación territorial no deben ingresar a una nueva evaluación ambiental estratégica. No procede fijar el estándar de estacionamientos en función del número de asientos sin definir su forma de cálculo.
E322605	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones	La comunicación efectuada a la unión comunal de juntas de vecinos respectiva permite dar cumplimiento a la exigencia contenida en la letra e) del artículo 116 bis F de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la medida que se certifique que la correspondiente junta de vecinos no existe o no se encuentra operativa y se cumplan los requisitos previstos en el reseñado literal.
E283911	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Las plantas elevadoras de aguas servidas Puerto Chico y Santa Rosa, de la comuna de Puerto Varas, corresponden a redes y trazados, según el artículo 2.1.29 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, por lo que se entienden siempre admitidas. Asimismo, no requieren permiso de edificación.
E316716	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	La Municipalidad de Coquimbo no se encuentra autorizada para invertir recursos en la urbanización de los terrenos privados que se indican, salvo si se verifican los requisitos reseñados por la jurisprudencia administrativa que se cita.

N°	Materia	Submateria	Suma
E338592	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Confirma el oficio E219566, de 2022, de la Contraloría Regional de La Araucanía, y el carácter rural de la zona que se indica, del Plan Regulador Intercomunal Villarrica-Pucón.
E357182	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Conforme a los artículos 144 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 5.2.5 de su Ordenanza, respecto de permisos de edificación vigentes cuyas obras se hayan ejecutado con sujeción estricta a los planos, especificaciones y demás antecedentes aprobados; corresponde a los directores de obras municipales proseguir con el procedimiento destinado a su recepción y revisar el cumplimiento de las normas urbanísticas conforme al permiso otorgado.
E404171	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Se ajustó a derecho la Dirección de Obras Municipales de Puente Alto al ordenar el retiro de las antenas instaladas en postes de hormigón.
E410285	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No se advierte reproche que formular al oficio N° 533, de 2022, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al señalar que el artículo 2.1.14 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, referido a la confección de planos seccionales, se encuentra derogado.
E417334	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Para el cálculo de la superficie predial mínima exigida a los proyectos acogidos a conjunto armónico, no corresponde descontar el área afecta a declaratoria de utilidad pública. La circular N° 474, de 2007 (DDU Específica N° 35), de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, excede las facultades de interpretación de esa repartición.
E420201	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	La circular N° 409, de 2022, (DDU N° 468), de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, debe adecuarse respecto de la definición del uso de suelo al que deben asimilarse las «Dark Kitchen».

Nº	Materia	Submateria	Suma
E422370	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No procede la aplicación del silencio positivo respecto de una solicitud de certificación de subdivisión de un predio rústico.
E357189	Urbanismo	Permisos de construcción	No se advierte reparo a la observación efectuada por la Dirección de Obras Municipales de Vitacura, toda vez que, en la situación que se analiza, no se configura un emplazamiento diferenciado de las edificaciones en cada uno de los lotes que conforman un conjunto armónico.
E368426	Urbanismo/ municipal	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones/ derechos municipales	Reconsidera oficio Nº E203022, de 2022, de la Contraloría Regional del Libertador General Bernardo O'Higgins, ya que los derechos municipales que se cobren por la emisión del certificado de informaciones previas deben corresponder a los determinados en una ordenanza municipal.
E395691	Vehículos de los XIX Juegos Panamericanos y VII Parapanamericanos Santiago 2023	Registro de vehículos motorizados	Menciones contempladas en la ley Nº 21.604, relativas a inscripciones en el Registro de Vehículos Motorizados deben entenderse efectuadas al título III de la Ley de Tránsito.

II. PRINCIPALES DICTÁMENES QUE ALTERAN JURISPRUDENCIA

Nº	Suma	Dictámenes alterados
E283349	Resulta procedente otorgar el beneficio de sala cuna mediante el pago de una suma de dinero, mientras se mantenga el estado de alerta sanitaria.	Reconsidera dictámenes Nºs. E159334, de 2021, y E197875, de 2022.
E283351	Funcionaria inhábil para el ejercicio del cargo y cuyo nombramiento, por ende, ha sido nulo, está amparada por el fuero maternal, sin perjuicio de lo cual, se puede solicitar la autorización del juez competente para que este disponga el desafuero o postergar la ejecución del acto respectivo hasta que haya transcurrido el plazo de protección.	Reconsidera dictámenes Nºs. 68.394, de 2012, 19.065, de 2015, y 41.934, de 2017, y toda la jurisprudencia en contrario.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E283909	Al ministro de Agricultura no le corresponde percibir dieta por integrar el directorio de la Fundación para la Innovación Agraria, ya que el ejercicio de dicho rol emana de la función pública que desempeña. Complementa jurisprudencia.	Complementa dictamen N° 10.289, de 2020.
E288160	Aclara los efectos del dictamen N° E173171, de 2022, que impartió instrucciones respecto de las contrataciones a honorarios en los órganos de la Administración del Estado, en atención a lo dispuesto en el artículo 15 de la ley N° 21.516, de presupuestos del sector público para el año 2023.	Aclara dictamen N° E173171, de 2022.
E293553	Compete a las autoridades fiscalizadoras la ejecución de las funciones que se indican en materia de control de armas, sin perjuicio de las labores de apoyo y coordinación que desarrolle la Dirección General de Movilización Nacional, en cuanto a la atención de público. Complementétese el dictamen E73928, de 2021.	Complementa el dictamen E73928, de 2021.
	Reconsidera dictamen N° 18.346, de 2017, dado que la renuncia voluntaria al cargo no constituye una exigencia para quienes accedan a los bonos de la ley N° 20.921, por haber obtenido una pensión de invalidez. Oportunidad para solicitar esos beneficios transcurre, para las funcionarias, desde el momento en que cumplan los 60 años y hasta los 65 años de edad.	Reconsidera dictamen N° 18.346, de 2017.
E296887	El Instituto Geográfico Militar se encuentra facultado para sustituir los nombres de los accidentes geográficos terrestres situados en el territorio nacional, excepto en los casos que se señalan. Reconsidera dictamen N° 19.149, de 1982.	Reconsidera dictamen N° 19.149, de 1982.
E296951	Aclara, en el ámbito municipal, los efectos del dictamen N° E173171, de 2022, que impartió instrucciones respecto de las contrataciones a honorarios en los órganos de la Administración del Estado, en atención a las normas de la ley N° 21.526, sobre reajuste de remuneraciones del sector público.	Aclara dictamen N° E173171, de 2022.
E311969	Desestima reconsideración del dictamen N° E212096, de 2022, y se complementa en la forma que señala.	Complementa dictamen N° E212096, de 2022.
E312592	El plazo previsto en el artículo 1° de la ley N° 20.212 no es fatal, por lo que su vencimiento no afecta la validez del acto administrativo de término.	Complementa dictamen N° E271028, de 2022.
E313110	Conforme a la jurisprudencia que se cita, aun cuando la ley asigne específicamente la medida de destitución en el caso de atrasos o ausencias reiterados o consecutivos, según el caso, la autoridad puede ponderar las atenuantes que concurran en la especie.	Reconsidera dictámenes N°s. 18.372, de 2014, 48.629, de 2015, y 24.576, de 2016.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E316720	Devolución de los aportes que, por error, han sido destinados al fondo desahucio del decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, debe efectuarse en montos reajustados según la variación del índice de precios al consumidor que se hubiere producido entre el momento de su integro y el de su restitución. Reconsidera jurisprudencia contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 42.283, de 2004; 10.795, de 2006; 54.937 y 55.982, los dos de 2009; 56.355, de 2010; 6.512, de 2011; y 5.371, de 2020.	Reconsidera dictámenes N°s. 42.283, de 2004; 10.795, de 2006; 54.937 y 55.982, los dos de 2009; 56.355, de 2010; 6.512, de 2011; y 5.371, de 2020; y toda otra jurisprudencia en contrario.
E316722	Procede contabilizar los días inhábiles para el cálculo del feriado compensatorio a pagar al funcionario regido por el Código del Trabajo cesado en su empleo.	Reconsidera dictámenes N°s. 4.735, de 2011, 3.520, de 2014, y 14.670, de 2016, así como toda jurisprudencia contraria al criterio expuesto.
E322606	En el caso del menor de dos años con una enfermedad grave que le impide asistir a una sala cuna, la obligación legal de proveer tal servicio se puede cumplir, excepcionalmente, pagando en forma directa a la funcionaria la suma que indica, previo acatamiento de los requisitos establecidos al efecto. Se reconsideran parcialmente los dictámenes N°s. 68.316, de 2016, y 6.381, de 2018.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 68.316, de 2016, y 6.381, de 2018.
E322680	Se desestima la solicitud de reconsideración del oficio N° E128942, de 2020, de la Contraloría Regional de Valparaíso. Cancelación de matrícula a una embarcación no impide que pueda ser enajenada. Se reconsideran, en lo pertinente, los dictámenes que se señalan sobre sanciones aplicables por infracción en materia de cabotaje.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 14.920, de 2017, y 25.583, de 2018.
E325449	Desestima solicitud de reconsideración del dictamen N° E123411, de 2021, relativo a legalidad de la resolución exenta N° 56, de 2021, de la Superintendencia de Casinos de Juego. Aclara el referido pronunciamiento en los términos que se indican.	Aclara dictamen N° E123411, de 2021.
E325450	Se desestima la solicitud de reconsideración del dictamen N° E24987, de 2020.	Complementa dictamen N° 1.314, de 2010.
E325454	Reconsidera jurisprudencia que concluye que la duración del feriado queda determinada por la fecha en que, de conformidad con la resolución que lo concede, se inicia el uso del beneficio; toda vez que aquella puede ser alterada conforme al mayor número de años de servicios que se cumplan en el transcurso de la respectiva anualidad.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 35.649, de 1982, 28.231, de 1985, 34.723, de 2009, y 19.188, de 2010, así como toda la jurisprudencia en contrario sobre la materia.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E325486	Funcionarios que conservan un cargo de planta mientras desempeñan uno compatible en el mismo servicio, como uno a contrata o de jefe de departamento, pueden ser promovidos en aquel cargo de planta reservado, sin que ello importe que cesen en el empleo compatible que ejercen.	Reconsidera dictámenes N°s. 49.081, de 2010, 15.684 y 15.801, de 2012.
E327512	Hospital Dipreca debe pagar a exfuncionario que indica las sumas correspondientes a diferencias producidas por error de cálculo de la bonificación del artículo séptimo de la ley N° 19.882. Tope de 90 UF contenido en el inciso final del artículo 172, del Código del Trabajo, no se aplica al cálculo del feriado proporcional.	Reconsidera parcialmente dictamen N° E89532, de 2021.
E327513	No se advierte reproche que formular al numeral 6 de la circular N° 88, de 2021, DDU N° 456, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en cuanto al cálculo de la sombra del volumen de la edificación propuesta, para efectos de compararla con la del volumen teórico.	Complementa y reconsidera parcialmente dictamen N° E191273, de 2022.
E333288	Desestima recurso de reposición interpuesto en contra del dictamen N° E234252, de 2022, y complementa criterio.	Complementa dictamen N° E234252, de 2022.
E337323	Para incorporar beneficios económicos en la pensión de retiro, se requiere haberlos percibido en servicio activo. Plazo para expedir el cese de sueldo de actividad debe computarse desde la fecha de retiro efectivo, señalada en el acto administrativo que dispone el retiro de la institución respectiva.	Reconsidera toda jurisprudencia contraria a lo expresado en el presente pronunciamiento.
E338593	Complementa el dictamen N° 30.942, de 2019, respecto de la forma de proceder ante la formulación de observaciones al informe ambiental que debe presentarse durante el procedimiento de evaluación ambiental estratégica.	Complementa dictamen N° 30.942, de 2019.
E339801	El área fijada por el decreto N° 173, de 2003, del Ministerio de Defensa Nacional, es una zona de protección del aeropuerto Arturo Merino Benítez. En la parte que interesa, rige el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con las restricciones propias de la normativa aeronáutica. Reconsidera en lo pertinente el informe final N° 403, de 2020, y el dictamen N° E232946, de 2022, ambos de este origen.	Reconsidera parcialmente dictamen N° E232946, de 2022.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E354804	La ley N° 21.369 prevé la obligación de establecer órganos con competencia especial y personal debidamente capacitado para indagar y sancionar las conductas de acoso sexual, violencia y discriminación de género en el ámbito de la educación superior, lo que admite que un fiscal posea un grado o jerarquía inferior que el funcionario acusado, en la medida que no tenga una relación de subordinación o dependencia directa o inmediata con este. Complementa dictamen N° E311061, de 2023.	Complementa dictamen N° E311061, de 2023.
E355370	Permisos por fallecimiento contemplados en el artículo 66 del Código del Trabajo permiten suspender el feriado legal de un funcionario, según se indica.	Reconsidera dictamen N° 74.904, de 2014.
E357187	Corresponde a la Superintendencia del Medio Ambiente y al Servicio de Evaluación Ambiental determinar, en cada caso, si un proyecto o actividad a ejecutarse en áreas de protección de recursos de valor natural definidas en un instrumento de planificación territorial, debe ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental. La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo debe cautelar el cumplimiento de las normas aplicables a subdivisiones y construcciones en dichas áreas. Servicio de Evaluación Ambiental debe adecuar instrucciones que indica. Complementa dictamen N° E39766, de 2020.	Complementa dictamen N° E39766, de 2020.
E364680	Reclamo previsto en los artículos 160 de la ley N° 18.834 y 156 de la ley N° 18.883 resulta aplicable a las personas contratadas a honorarios en la Administración. Asimismo, procede en los sumarios instruidos por este ente contralor una vez afinado el respectivo proceso.	Complementa dictámenes N°s. E220260, de 2022, y E318987, de 2023.
E367319	Beneficio de jardín infantil constituye una prestación de seguridad social esencialmente facultativa, por lo que compete al servicio empleador, de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria, decidir acerca de su otorgamiento y establecer las condiciones respectivas, conforme a reglas de carácter objetivo.	Aclaran y complementa dictámenes N°s. 15.166 y 21.298, ambos de 2014, como asimismo toda la jurisprudencia que ha sostenido que dicha prestación debe extenderse a «todos los menores en edad de gozar de él».

N°	Suma	Dictámenes alterados
E370653	Servidores a honorarios deben requerir el cobro de los subsidios por incapacidad laboral directamente ante la entidad previsional. Las entidades contratantes pueden pagar los honorarios durante la ausencia laboral en el monto que no sea cubierto por el subsidio, si así se pacta en el contrato a honorarios. Trabajadores a honorarios que son traspasados a contrata durante una licencia médica tienen derecho a percibir sus remuneraciones íntegras.	Complementa dictámenes N°s. 33.643, de 2019, y 2.746, de 2020.
E370750	Dado que la concurrencia a cursos de capacitación vía e learning en modalidad sincrónica se puede asimilar a la asistencia a cursos presenciales, es dable colegir que aquellos, en la medida que sean obligatorios para el funcionario y se realicen fuera de la jornada, darán derecho a un descanso complementario igual al tiempo efectivo de asistencia a ese tipo de clases.	Complementa dictamen N° 85.120, de 2013.
E371364	Empresa de Correos de Chile cuenta con habilitación legal para donar bienes muebles dados de baja en virtud del artículo 24 del decreto ley N° 1.939, de 1977, en los términos que se señala.	Reconsidera dictamen N° 27.775, de 1987.
E372717	Superintendencia de Pensiones es el organismo técnico competente para fiscalizar lo resuelto por el Instituto de Previsión Social sobre solicitudes de pago por subrogación de un exonerado político. Reconsidera criterio contenido en los oficios N°s. 14.495, de 2019, y 12.983, de 2020, de este origen.	Reconsidera dictámenes N°s. 14.495, de 2019, y 12.983, de 2020.
E377055	Rechaza reconsideración del dictamen N° E255502, de 2022, y del oficio N° E256866, de 2022, que lo aplica. Complementa el referido dictamen, en la forma que señala.	Complementa dictamen N° E255502, de 2022.
E378918	El Instituto de Seguridad Laboral adoptó medidas para dar solución a la situación de las recurrentes y para ajustar los procesos de contratación de las prestaciones médicas a la normativa y jurisprudencia que indica. Complementa dictamen N° E245586, de 2022.	Complementa dictamen N° E245586, de 2022.
E378920	Descanso reparatorio de la ley N° 21.409 no alcanza al personal ajeno al Hospital Dipreca o a sus servicios médicos.	Complementa dictamen N° E318021, de 2023.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E378921	Procede la suspensión del feriado legal de un funcionario, por sobrevenirle durante su goce una enfermedad o accidente que le confiera derecho a licencia médica, sin que corresponda a la autoridad calificar las causas o la magnitud de la afectación de la salud del servidor. Reconsidera jurisprudencia.	Reconsidera dictámenes N°s. 36.754, de 1997, 21.499 de 2009, 8.990 y 28.755, ambos de 2000, y toda otra jurisprudencia en contrario.
E381854	Mientras no se dicten las instrucciones que indica, se debe entender que todos los establecimientos respectivos cumplen con los requisitos para los de menor complejidad y que son necesarios para el pago de la asignación de estímulo a la función directiva del personal que señala. Las direcciones de los servicios de salud, los centros de salud familiar y los centros comunitarios de salud mental familiar no deben ser incluidos en el total de establecimientos que indica la letra a) del artículo 91 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud.	Reconsidera dictamen N° 30.303, de 2013.
E382481	Sobre la gratuidad en el uso de bienes nacionales de uso público por parte de las concesionarias sanitarias, la que no se extiende a las obras de remoción, rotura o reposición de pavimento.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 27.555, de 1990, 12.395, de 1991, 2.451, de 1992, y 55.165, de 2009.
E387504	La UTEM puede castigar los créditos incobrables adeudados al servicio de bienestar de su personal, siempre que aquellos hayan sido contabilizados oportunamente y sea declarada judicialmente la prescripción de las acciones judiciales de cobro.	Complementa dictámenes N°s. 20.421, de 1985, y 24.218, de 2002.
E388360	Complementa y aclara dictamen N° E138357, de 2021, de este origen, en el sentido de establecer que no se advierten inconvenientes para que la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile y la Dirección General de esa institución suscriban convenios de colaboración para deducir de las remuneraciones de sus funcionarios los montos de pensiones mal concedidas que estos adeuden.	Complementa y aclara dictamen N° E138357, de 2021.
E393404	Término anticipado de la contrata que se indica contiene un fundamento válido, puesto que esa designación se basó en criterios de confianza conocidos por la afectada. Complementa oficios y dictámenes que señala.	Complementa dictámenes N°s. 39.239, de 2015, y 28.664, de 2018, y, en general, todos aquellos que se hayan pronunciado acerca de la autorización por glosa presupuestaria para asignar funciones directivas al personal a contrata.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E394036	Profesionales funcionarios contratados en cargos de 28 horas semanales tienen derecho a percibir la asignación de estímulo a que se alude, aun cuando su jornada se haya distribuido en solo algunos días de la semana. Ello, siempre y cuando cumplan con las demás exigencias que para aquella se contemplan.	Complementa dictámenes N°s. 38.972, de 1995, y 64.804, de 2004.
E404159	Funcionario subrogante del cargo de jefe de Departamento de Políticas Públicas no tiene derecho al pago de la asignación de responsabilidad superior que corresponde al servidor subrogado, en los términos que se indica.	Aclara dictamen N° E165474, de 2021.
E404167	Conceptos de «lugar o sitio público», relacionados con una declaración de monumentos públicos, comprenden bienes nacionales de uso público, fiscales e incluso privados, en los términos que se señalan. Reconsiderése la jurisprudencia que indica.	Reconsidera dictamen N° 32.951, de 2015.
E406589	Servicio Mejor Niñez debe proseguir con la tramitación de los sumarios que el Sename inició y no afinó al 30 de septiembre de 2021, relativos, estrictamente, a infracciones relacionadas con hechos o materias concernientes a la protección de menores gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos, según se indica.	Complementa dictamen N° E213398, de 2022.
E406590	Cese por destitución en una corporación municipal configura la inhabilidad para ingresar a la Administración del Estado. Reconsidera jurisprudencia.	Reconsidera el dictamen N° 50.179, de 2014, y, en general, todos aquellos que hayan concluido que el cese en una corporación municipal por la aplicación de una medida disciplinaria no configura la inhabilidad para ingresar a la Administración del Estado.
E407923	Para efectuar la selección de las asesorías externas reguladas en los artículos 32 bis y 34 J de la ley N° 19.070, la Dirección Nacional del Servicio Civil debe recurrir a alguno de los mecanismos de contratación dispuestos por la ley N° 19.886 y su reglamento.	Reconsidera dictamen N° 70.912, de 2012.
E413233	Consejo para la Transparencia puede disponer la instrucción de un procedimiento disciplinario en una corporación municipal, destinado a determinar la existencia de infracciones a la normativa sobre acceso a la información	Aclara dictamen N° 16.630, de 2018.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E413235	Funcionario que será asignatario de una pensión de invalidez deberá cesar en cargo que desempeña, sin perjuicio de que pueda reingresar a la Administración acreditando la salud compatible para el empleo respectivo y conforme a los procedimientos de provisión de cargos pertinentes.	Complementa dictamen N° 7.017, de 2020.
E414599	A fin de asegurar la imparcialidad en cualquier investigación, el fiscal o investigador en un proceso disciplinario no tiene que ser dependiente del inculpado y debe poseer igual o mayor jerarquía que este último, determinada por su grado o nivel remuneratorio, con independencia de la eventual diferencia del estatuto que los rija.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 32.700, de 1958; 28.659, de 1972; 29.537, de 1989; 39.016, de 1995; 4.110, de 1998; 18.839, de 2004; 76.885, de 2011; 86.366, de 2013; 56.857, de 2014; 35.676 y 90.027, ambos de 2016; de esta procedencia; y toda otra jurisprudencia en contrario.
11202	Resulta procedente que el Instituto de Previsión Social otorgue pensiones no contributivas por gracia y de régimen previsional normal; respetando en ambos casos los montos mínimos que se indica. Reconsidera los dictámenes N°s. 46.238; de 2011; 69.739; de 2012; 11.745; de 2013; y 29.046; de 2018; de este origen.	Reconsidera dictámenes N°s. 46.238; de 2011; 69.739, de 2012; 11.745, de 2013 y 29.046, de 2018.
E420190	Funcionarios y exfuncionarios del Servicio Electoral tienen derecho a ejercer ante esta Contraloría General el reclamo previsto en el artículo 160 de la ley N° 18.834, dado que esta entidad fiscalizadora posee competencia para pronunciarse sobre las materias de personal de ese organismo, lo que incluye resolver el aludido reclamo; según se indica.	Reconsidera dictamen N° 29.976, de 2017.
E422377	Instituto Nacional de Estadísticas puede pagar a sus empleados que realizan visitas domiciliarias o inspectivas, sin hacer uso de medios institucionales; los gastos que efectúen por sobre el monto de la asignación de movilización, los que deben ser previamente acreditados para evitar un enriquecimiento sin causa de la Administración.	Reconsidera dictamen N° 14.351, de 2011.
E422379	Reconsidera parcialmente el dictamen N° E235851, de 2022, en el sentido de que es atribución del Presidente de la República resolver solicitud de amparo diplomático que pueda afectar las relaciones internacionales de Chile, sin sujeción a las disposiciones de la ley N° 19.880.	Reconsidera parcialmente dictamen N° E235851, de 2022.

BOLETÍN FINANCIERO-CONTABLE

SEGUNDO SEMESTRE 2023¹

I. NORMATIVA, PROCEDIMIENTOS E INSTRUCCIONES

Documento	Sector	Materia	Resumen
E381851	Municipal	Complementa plan de cuentas del sector municipal	Se crean e incorporan las siguientes cuentas al plan de cuentas contenido en el oficio N° E11061, de 2020. <ul style="list-style-type: none"> • 115 08 99 201 «ingresos por cobro de pagos en exceso». • 115 08 99 202 «ingresos por cobro de pagos duplicados». • 215 25 99 002 «integros por saldos no utilizados de transferencias».
9.393	Educación superior	Plan de cuentas	Se comunica la aprobación de la estructura de homologación del plan de cuentas de la Universidad de Santiago de Chile al plan de cuentas CGR-SES.
9.885 9.886 9.887	Educación superior	Plan de cuentas	Se autoriza homologación al plan de cuentas CGR-SES a los centros de formación técnica de las regiones de Los Lagos, de Atacama y del Maule.

¹ Abarca desde julio a septiembre de 2023. Todos los documentos que no indiquen otra fecha son de 2023.

II. DICTÁMENES Y OFICIOS CONTABLES RELEVANTES

Documento	Sector	Materia	Resumen
E364967	Público	Préstamo BID	<p>Se establece el procedimiento contable para las transacciones asociadas a préstamos BID que se incorporan al presupuesto del organismo ejecutor, bajo el sistema de pago centralizado. Corresponde aplicar el procedimiento K-02 para contabilizar los créditos externos obtenidos, reemplazando el uso de las cuentas 11102 «Banco Estado» o 11103 «bancos del sistema financiero», por la cuenta 11903 «percepciones y pagos en el proceso de pago centralizado».</p> <p>El registro contable de la recepción y aprobación del informe de rendición de cuenta de las entidades subejecutoras, se debe efectuar de acuerdo con el procedimiento F-10.</p>
E368515	Público	Depósitos a plazo	<p>Los depósitos a plazo provenientes de recursos de terceros son activos en la contabilidad que deben ser clasificados bajo la norma específica de bienes financieros, con la particularidad de que estos recursos tienen por objeto financiar actividades que el serviu realiza por cuenta de los beneficiarios.</p>
E368528	Público	Anticipos a rendir	<p>Las aplicaciones a la cuenta 11403 «anticipos a rendir cuenta» suceden al devengar el gasto con la imputación presupuestaria en el ítem que corresponda, una vez revisada y aprobada la rendición de los recursos.</p>
E378417	Público	Diferencia en Sigfe	<p>La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante de la Armada de Chile no realizó una correcta verificación de la consistencia de su información mensual ingresada al sistema contable, según es requerido en las instrucciones que imparte este organismo de control.</p> <p>Por lo anterior, en forma excepcional, deberá reprocesar en su sistema transaccional el año 2021, eliminando los movimientos contables no informados a Sigfe II. Dichas transacciones deberán ser incorporadas en su sistema transaccional y en Sigfe II, mediante ajuste a la apertura del año 2023.</p>

Documento	Sector	Materia	Resumen
E378419	Municipal	Apertura de servicio traspasado de salud	La Municipalidad de Cerro Navia puede continuar con la función de salud pública que cumplía a través de la corporación, creando el servicio incorporado de salud, por lo que deberá adoptar las acciones que le permitan registrar sus hechos económicos conforme a la normativa vigente del sistema de contabilidad general de la nación, resolución N° 3, de 2020, informando a este organismo contralor a través de nuestro sistema Sicogen.
E383503	Público	Sentencias ejecutoriadas	Los gastos por juicios para el cumplimiento de sentencias ejecutoriadas deben registrarse en el subtítulo 26, ítem 02, siendo un gasto excedible, es decir, debe ser registrado aun cuando no se cuente con presupuesto aprobado en dicho concepto, situación que deberá ser regularizada durante el ejercicio presupuestario mediante la correspondiente modificación presupuestaria.
E393905	Municipal	Se autoriza a reconocer inmuebles utilizando el avalúo fiscal del Servicio de Impuestos Internos	Se autoriza a la Municipalidad de Melipilla para el reconocimiento de edificaciones y terrenos utilizando el avalúo fiscal vigente en aquellos casos que cuente con la escritura que acredita la propiedad del inmueble.
E393936	Público	Ajustes de cuentas	Las cuentas de bienes de uso depreciables, de activos intangibles y las correspondientes cuentas de valuación, depreciación y amortización acumulada –incluido el deterioro– deben ajustarse en el ejercicio siguiente a aquel en que se extinga la vida útil estimada del bien. Corresponde que los ajustes se realicen en el mes de enero del año siguiente en que el activo terminó la vida útil. Ello, en armonía con el período de vigencia del ejercicio contable.

III. ESTUDIOS E INFORMACIÓN GENERAL

Actividad	Sector	Tema	Descripción
Datos	Municipal y público	Publicación de bases sobre información patrimonial y presupuestaria en sitio contraloria.cl	Se publicaron en el sitio web de la Contraloría General, sección contabilidad, las bases tanto con la información patrimonial desagregada como con la presupuestaria. Además, se actualizaron las bases del ejercicio 2023 a junio y ejercicio cerrado 2022. Asimismo, se está avanzando en la generación de códigos de programación que permitan automatizar la elaboración eficiente de las bases de datos.
Datos	Municipal y público	Envío de información patrimonial y presupuestaria a otras instituciones	Mensualmente se envía la información patrimonial y presupuestaria 2023 del sector público y municipal al Banco Central, siendo la última emitida con corte a julio de la presente anualidad. Por otro lado, se remitió a la Dirección de Presupuestos la información presupuestaria del sector municipal, ejercicio 2023 a junio y ejercicio cerrado 2022. Además, se envió al Ministerio de Hacienda la información patrimonial del sector público, ejercicio 2023 a junio, con un desglose de la cuenta 12201 «sobre inversiones a corto plazo».
Datos	Público	Integración Sicogen II a NIA	La labor de integración de datos contables del sector público en coordinación con el Gabinete y el Centro de Informática, se encuentra en la fase final de revisión de los datos integrados. Ello permitirá alimentar reportes, tableros y estudios de manera ágil y precisa, tanto para uso interno de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas como para satisfacer las necesidades de otras dependencias de la Contraloría General de la República.

3ª JORNADA DEL CICLO DE COLOQUIOS DE JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA RELEVANTE 2023. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Organizador:

Centro de Estudios de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República

Moderador:

Graciela Lepe Uribe, subjefta de la División Jurídica de la Contraloría General de la República

Participantes:

Andrea Ibarra Rivas y José Luis Lara Arroyo

Fecha:

18 de agosto de 2023

Lugar:

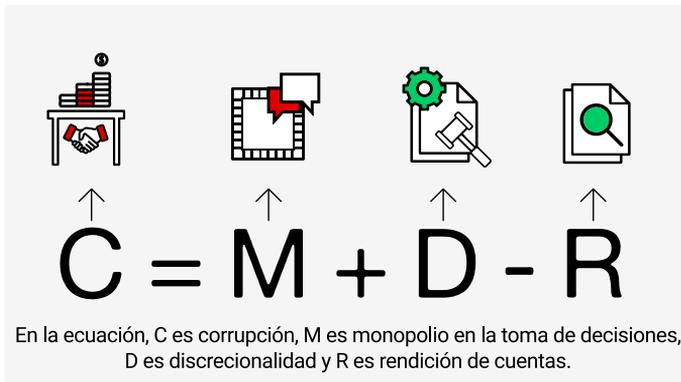
Coloquio web

Prevención de la corrupción en las compras públicas

Andrea Ibarra Rivas¹

El dictamen E370752, de 2023, tiene por título «Medidas para disminuir posibles riesgos de corrupción en materia de compras públicas». Para hablar de cómo nace este dictamen, se debe partir por determinar o definir la palabra corrupción, considerando que es un concepto difícil de definir, porque cambia con el tiempo y en distintas instancias. Susan Rose-Ackerman postula que la corrupción es el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados, mientras que Robert Klitgaard (1992) la describe como el mal uso de un cargo para beneficio personal. Este autor es el creador de una de las premisas principales del actual debate anticorrupción en el mundo, a través de la siguiente fórmula:

Figura 1
Fórmula para entender la corrupción



El concepto se traduce en que habrá corrupción cuando exista un monopolio en decisiones que son discrecionales, por lo que disminuyen la rendición de cuentas y la transparencia; es entonces cuando ingresa la corrupción. Klitgaard (1992) señala en sus estudios que importa definir la corrupción, pero también es crucial resolver cómo combatirla. Este es el momento en aparecen todas aquellas medidas preventivas.

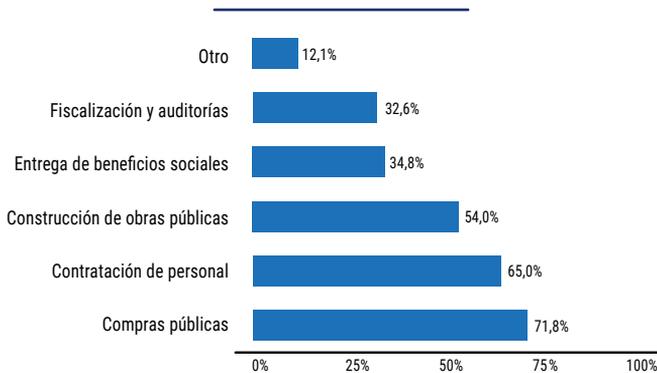
La Estrategia Nacional Anticorrupción es una herramienta anticorrupción impulsada por la Contraloría General de la República, que nació en 2020 con la publicación de su estudio «Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile». Dicha entidad fiscalizadora cumple su labor de velar por

¹ Abogada del Comité de Contratación Pública de la División Jurídica de la Contraloría General de la República.

que las actuaciones de la Administración se ajusten a la legalidad, cometido que involucra transparencia y probidad. Hoy la ciudadanía pide más transparencia en el uso de los recursos públicos, refiriéndose de forma más amplia al buen uso de estos, lo que implica que desde la Contraloría generemos iniciativas para luchar contra la corrupción.

En ese contexto, se aplicó la encuesta de percepción de la corrupción, una de cuyas preguntas fue ¿cuáles son las áreas donde hay más corrupción en Chile? En las respuestas, se observa que el área con mayor corrupción es la de las compras públicas (Contraloría General de la República, 2020).

Gráfico 1
2020 Estudio
RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN
¿Cuáles son las áreas en donde hay más corrupción en Chile?
(marcar máximo 3 respuestas)



Fuente: gráfico tomado de Contraloría General de la República (2020)

A partir del estudio de radiografía de la corrupción, la Contraloría (2021) elaboró la Estrategia y el Plan Nacional Anticorrupción con tres pilares para fortalecer la integridad, los que implican:

- 1) buena administración,
- 2) protección de los recursos públicos,
- 3) probidad y democracia.

Basada en estos tres pilares, la Contraloría (2021) generó veinticinco propuestas anticorrupción. En lo relacionado con la protección de recursos públicos, se encuentra:

Propuesta 16. Disminuir los riesgos de corrupción en materia de contratación

- a) Información de beneficiarios finales.

- b) Incorporación de la gestión del contrato al sistema de compras públicas.
- c) Estandarización de reglamentos internos.
- d) Obligatoriedad del plan anual de compras.
- e) Utilización de bases tipo.
- f) Programa de integridad y *compliance* (Contraloría, 2021).

Esta propuesta estableció medidas basadas en los componentes listados y el dictamen en análisis surge con la finalidad de darle respuesta, porque la Contraloría combate la corrupción teniendo como principio orientador de sus funciones el cuidado y buen uso de los recursos públicos. Para este propósito cuenta con las herramientas de:

- a) la toma de razón, que es el estudio previo de la juridicidad de los actos que vienen desde los órganos de la Administración,
- b) los programas de apoyo al cumplimiento,
- c) la capacitación a los funcionarios —que realiza el Centro de Estudios de la Administración del Estado, CEA—, la cual tiene por finalidad principal el apoyo humano a las capacidades de servidores que cumplen su labor y función pública,
- d) las denuncias y sugerencias de fiscalización,
- e) las declaraciones de intereses y patrimonio,
- f) las acciones de fiscalización,
- g) los sumarios administrativos,
- h) las investigaciones sumarias y
- i) los dictámenes, que son pronunciamientos obligatorios para la Administración acerca de la correcta interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico en materias de su competencia.

Así es como nace el dictamen E370752, de 2023, en el que la Contraloría se pronunció respecto de medidas para disminuir los posibles riesgos de corrupción en materia de compras públicas. Al igual que todos los pronunciamientos que emite el organismo de control, comienza informando sobre la normativa que aplicará, para luego detallar cómo resolverá y qué medidas tomará para disminuir los posibles riesgos de corrupción.

1. Normativa aplicada

El dictamen empieza con la normativa aplicada, teniendo presentes los principios de legalidad y responsabilidad que establece la ley N° 18.575, principios que implican que los órganos de la Administración sometan su acción a la Constitución y las leyes, debiendo actuar dentro de sus competencias y con las atribuciones que expresamente les confiere el ordenamiento jurídico. Además, entre la legislación pertinente para la aplicación pautas de disminución de riesgos de corrupción, menciona el artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Este se refiere a la contratación pública y define las medidas necesarias para incorporar sistemas apropiados de contratación pública basados en la transparencia, competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones que sean eficaces para combatir la corrupción (decreto N° 375, 2006, artículo 9°).

También considera especialmente la ley N° 19.886 con su reglamento. Además, este dictamen, al igual que el artículo 1° de la ley N° 19.886, va a regir y será aplicable a los contratos que celebre la Administración del Estado a título oneroso para el suministro de bienes muebles y servicios que se requieran para el desarrollo de funciones. Se ajustará a la Ley de Compras, a su reglamento y a los principios de este cuerpo legal y, supletoriamente, a las normas del derecho privado.

2. Medidas que previenen la corrupción en materia de compras públicas

Para seguir con las medidas que previenen la corrupción en materia de contratación pública, el dictamen las ordena de la siguiente forma:

- 1) gestión de contratos,
- 2) comportamiento contractual previo de los proveedores,
- 3) manual de procedimiento de adquisiciones,
- 4) plan anual de compras,
- 5) bases tipo y formulario de bases, y
- 6) obligatoriedad de programas de integridad y *compliance*.

2.1. La gestión de contratos

Es un sistema de seguimiento de su ejecución del que debe disponer la Dirección de Compras y Contratación Pública; así lo ordenaron diversas glosas de la Ley de Presupuesto de este año y de los anteriores. Por consiguiente, la Contraloría concluyó que, según los artículos N°s. 18, 19 y 20 de la ley N° 19.886, los órganos de la Administración debían publicar, cotizar, licitar y realizar todos sus procedimientos de contratación, a través de aquel. Además, el sector público debe generar, mediante dicho sistema, información básica de contratación que corresponde a datos del contrato –tales como la orden de compra, la forma y modalidad de pago–, el documento que dé cuenta de la recepción conforme del bien o servicio, junto con cualquier otro antecedente que la entidad considere esencial. El dictamen señala que es responsabilidad de cada institución mantener actualizada la información, tanto en la plataforma de ChileCompra como en sus portales.

2.2. El comportamiento contractual previo de los proveedores

Esta medida de transparencia consiste en que cada entidad deberá registrar, en la plataforma de gestión de contratos, elementos objetivos, tales como el cumplimiento íntegro y oportuno de las obligaciones y plazos comprometidos, o las multas u otras sanciones que hubiesen afectado al proveedor (decreto N° 250, 2004, artículo 96 bis). Algo novedoso en este dictamen son las plataformas donde se informan los procesos de contratación de los servicios públicos; como obligatoriamente deben aparecer en sus portales y en el sistema de información, la Contraloría sugiere, para evitar duplicidad, que se use el sistema de gestión de contratos.

2.3. El manual de procedimiento de adquisiciones

Como mecanismo de prevención de la corrupción, los manuales ya habían sido establecidos en la norma con anterioridad al dictamen, pero ahora se señala que estos deben estar en el sistema de información y contener a lo menos:

- 1) planificación de compras,
- 2) selección de procedimientos de compra,
- 3) formulación de bases,
- 4) gestión de contratos y de proveedores,
- 5) recepción de bienes y servicios,
- 6) procedimientos para el pago oportuno,
- 7) políticas de inventario,
- 8) uso del sistema de información,
- 9) autorizaciones que se requieran para las distintas etapas del proceso de compra,
- 10) organigrama de la entidad y de las áreas que intervienen en los procesos, con sus respectivos niveles y flujos y,
- 11) los mecanismos de control interno para evitar y detectar faltas a la probidad (decreto N° 250, 2004, artículo 4°).

Ello, pues el manual de procedimiento de adquisiciones forma parte de todo expediente de contratación, siendo un mecanismo de control interno, que deben poseer todos los servicios públicos.

Quienes utilizan el portal establecido en el manual deben cumplir con las competencias técnicas para su uso, siendo funcionarios con conocimiento de la normativa y los conceptos de ética y probidad (decreto N° 250, 2004, artículo 5° bis). Esto implica control interno, pues deben ser nombrados por la autoridad respectiva, haciéndose alguien responsable de la acción. Además, deben delimitarse las funciones para que no sean los mismos servidores que participan en cada una de las etapas del proceso de contratación (decreto N° 250, 2004, artículo 12 bis). Esto último ya se encontraba indicado en el dictamen N° 2.453, de 2018, el cual entrega instrucciones de probidad en materia de contratación pública.

2.4. El plan anual de compras

Consiste en un listado de bienes y servicios donde se detallan los números, los valores estimados y las especificaciones de aquellos; todo esto de forma referencial. Además, debe incluir la naturaleza del proceso de contratación, la fecha aproximada en que se publicará el llamado y la instancia en la que las entidades planifican comprar o contratar durante el transcurso de un año calendario. Este manual se debe ingresar en el aplicativo dispuesto por Mercado Público, cuyo uso es forzoso para las publicaciones de los órganos de la Administración.

Si bien los servicios no están obligados a seguirlo a cabalidad, deben hacer las modificaciones pertinentes dentro de los plazos que establece ChileCompra. Al respecto, el dictamen señala que si no se cumple correctamente, los organismos deben explicitar las circunstancias no previstas al momento de su elaboración que generaron cambios en dicho plan anual de compras. Asimismo, se les ordena monitorear y emitir informes periódicamente, donde se incluyen las razones por las cuales no se han ejecutado las compras. De aquel modo, se logra prevenir algún tipo de corrupción.

2.5. Las bases tipo y el formulario de bases

Son otras de las medidas anticorrupción. Las bases de licitación consisten en el pliego de condiciones técnicas y administrativas que se encuentra avalado por la autoridad competente y, por esta razón, son las que se utilizarán.

También existen las bases tipo, un modelo que se ajusta a todos los requerimientos administrativos legales de la ley y el reglamento, para que se le agreguen las exigencias técnicas cuando se necesite un bien o servicio concretos. De acuerdo con el dictamen, la Dirección de Compras y Contratación Pública puede elaborar bases tipo para uso de los órganos de la Administración del Estado, pues dentro de sus funciones está la de orientarlos y asesorarlos (ley N° 19.886, artículo 30, letra a). Tales documentos vienen a toma de razón por la Contraloría (resolución N° 7, 2019, artículo 12.14) y, en consecuencia, entregan la certeza de que cumplen todos los requisitos administrativos.

Considerando que la norma define las bases como aquellas aprobadas por la autoridad competente, no procede que se utilicen bases tipo de otros servicios, salvo las elaboradas por ChileCompra (dictamen N° E277472, 2022). En cuanto a su obligatoriedad, esta viene dada por que las contrataciones regidas por la ley N° 19.886 se ajustarán en las normas y principios de este cuerpo legal y del derecho público, aquí se encuentran los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, control, probidad, transparencia y publicidad administrativa (ley N° 19.886, artículo 1°).

No obstante haber aprobado el control de la toma de razón, en algunos casos las bases tipo requerirán de un análisis técnico-económico sobre los bienes y servicios que se pretende adquirir —en los términos del artículo 13 ter del reglamento—, a fin de cumplir con los principios de eficacia y eficiencia en la contratación. Por ello, previamente al llamado, si el contrato es superior a 5.000 UTM o es de aquellos considerados dificultosos, será preciso efectuar el referido estudio (dictamen N° E29458, 2020).

2.6. La obligatoriedad de programas de integridad y compliance

En relación con ellos, la Contraloría determinó que deben cumplirse todas las normas de integridad establecidas en los incisos primero y sexto del artículo 4° de la ley N° 19.886, en el artículo 8° de la ley N° 20.393 y en la letra d) del artículo 26 del decreto ley N° 211, de 1973 (dictamen E370752, 2023).

Por su parte, las bases de licitación de ChileCompra —precursoras del pacto de integridad— establecen que el oferente no podrá prometer, considerar, ni intentar conceder sobornos, regalos, premios o dádivas durante el proceso de contratación y la ejecución contractual. Por lo tanto, estos pactos obligan al proveedor a cumplir con los criterios de integridad e informar de los mismos a quienes trabajan para él, pues serán ellos los que prestarán el servicio o entregarán los bienes.

Es preciso que, dentro de los criterios de evaluación, se contemple que los oferentes cuenten con un programa de integridad (dictamen E370752, 2023). Como este tema de los pactos de integridad es un poco extraño, lo aclararé con un ejemplo: un organismo público compró pasajes en una línea aérea, donde los encargados de ventas ofrecieron una fiesta a los funcionarios de la institución, debido a que desconocían los programas de integridad y el pacto de integridad. Aquello genera la interrogante de cómo realizar la baja de la información y de este programa de integridad a los individuos que trabajan directamente en la entrega del servicio prestado a los órganos de la Administración.

La idea principal de este dictamen es producir una acción en los servidores públicos, para accionar un movimiento anticorrupción, con la finalidad de que esto no solo sea una lista de comprobación de lo que deben o no cumplir, o una declaración del proveedor que diga que cumple con los pactos de integridad con los trabajadores. El propósito es que los trabajadores conozcan que ese proveedor cuenta con programas de integridad.

El actuar de la Administración del Estado y las compras públicas

José Luis Lara Arroyo²

Hay una razón histórica, de carácter geográfico sobre por qué la Contraloría está mirando al palacio La Moneda, ese centro neurálgico de la Administración, donde se toman las grandes decisiones y, en definitiva, donde está el máximo jerarca, de acuerdo con la Constitución, que es el presidente de la república. Por tanto, esa fotografía refleja esa tradición republicana que debiera esclarecer lo que comentaremos a continuación.

Curiosamente, hoy estamos convocados un día 18 de agosto, Día de la Solidaridad; todo lo contrario es la probidad, porque en ella hay es egoísmo. Además, hoy se conmemoran los 71 años del fallecimiento de san Alberto Hurtado. Por lo tanto, es una fecha importante, pues ¿qué más distinto a la probidad que la corrupción? o ¿qué tema es más diferente de la solidaridad que la corrupción?

Dicho eso, los órganos de la Administración del Estado –una municipalidad, un ministerio, un servicio público, entre otros– tienen una finalidad inmediata que se relaciona con la satisfacción de las necesidades públicas establecidas en la ley, con miras al bien común (Constitución, artículo 1º, inciso cuarto) y, para ello, disponen de una tremenda herramienta que es la potestad pública, que es la condición de existencia operativa de los órganos de la Administración.

Para cumplir dicha finalidad, deben ajustarse a la juridicidad y a la transparencia, creando un ecosistema que favorezca el control de todo el sistema de control que tiene la Administración en Chile, donde uno de sus pilares fundamentales es la Contraloría General. Estos órganos del Estado actúan unilateralmente, a través de decisiones formales (ley N° 19.880, artículo 3º), así como también de una actividad jurídica bilateral que es la figura de los contratos.

Estos se pueden manifestar mediante convenios y, respecto de terceros, con la figura del contrato propiamente tal o de los bullados convenios de transferencia o transferencias de capital, que tantos dolores de cabeza han generado.

² Profesor de Derecho Administrativo y director del Diplomado en Contratación Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

1. Escenario actual

En ese orden de situaciones, se advierte un escenario. Si se revisan ciertos hitos que han sucedido en nuestro país durante los últimos años, se encuentra un primer hito, que viene dado por la aprobación de la ley N° 19.886, cuyos 20 años se están conmemorando por estos días.

En 2020 la Fiscalía Nacional Económica hizo un levantamiento de datos a través del Portal Mercado Público e identificó ciertas prácticas que pudiesen ser introductorias de colusión o de malas prácticas, por ejemplo, el abuso del trato directo, que además afecta a otros principios de la contratación pública. Dicha investigación sirvió de insumo primordial para el proyecto de ley sobre modernización de las compras públicas, el cual está hoy en el último trámite constitucional. Por lo tanto, se espera contar con una ley de compras que fortalezca el control y la probidad. Cabe señalar que, durante la tramitación, la Contraloría asumió un rol importante.

Algunos cambios se avizoran positivos. Todo esto viene como un bálsamo que nos tiene bastante expectantes, pese a la fatiga que nos ha ido generando el proceso constituyente. Este cambio constitucional seguramente traerá aparejadas modificaciones para robustecer el rol de la Contraloría y el control mismo.

Todo lo que pasa hoy va a influir en el texto final que se someta a plebiscito ratificatorio el 17 de diciembre de este año. Es complejo denominar el escenario actual, pero es un hecho que hoy nos encontramos frente al «caso convenios», que ha provocado una serie de consecuencias en el orden político y ciudadano, poniendo en tela de juicio todas las transferencias de capital a organismos de la sociedad civil que no persiguen fines de lucro.

Aquello genera una reacción, que se va a tener que estar revisando, referida a la comisión, convocada por el presidente de la república, para la regulación entre instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado. El normar dichos vínculos surge para las transferencias mencionadas, junto a los procesos penales en curso, la investigación de la Contraloría, entre otros. Esto salpica el ambiente de la contratación pública.

Entonces, llegamos al dictamen N° E370752, de 2023, y ya nos encontramos con una reacción del Ministerio de Hacienda: el instructivo N° 20, de 2023, que remite al N° 4, el que establece algunos aspectos interesantes en materia de exigencia de garantías. En este último se bajan los umbrales de la ley N° 19.886, se recalca el tema de la rendición de cuentas, que de una vez por todas usemos el sistema electrónico de la Contraloría General, para registrar la antigüedad y exigir una

experiencia mínima –obligación de registrarse bajo el catastro que establece la ley N° 19.862–. Así, en definitiva, se favorece el control y la prohibición de fraccionamiento de la compra, además de la revisión de los objetos sociales, o sea, buenas prácticas. Todo ese tipo de pronunciamientos e instructivos, obviamente, son bienvenidos.

2. Marco normativo

El marco normativo, que ya se expuso, supone que hay un caso que da bastante que hablar, pero debería decir que no hay una ley general de contratación pública, eso es importante. A diferencia del caso español y de otros ordenamientos, nuestro legislador optó por un modelo particular, es decir, regular cada una de las tipologías contractuales, sin perjuicio de ciertas disposiciones de carácter general que, de alguna manera, norman la asignación de bienes por parte del Estado y de los contratos del Estado. Allí se encuentra el artículo 9° de la ley N° 18.575 –que fue una incorporación de la ley N° 19.653 durante 1999–, el cual consagra la regla general de la concursabilidad, la licitación pública y una serie de principios en materia de estricta sujeción a las bases –igualdad entre los oferentes, libre concurrencia y la propia concursabilidad–.

Por su parte, la Ley de Presupuestos y sus glosas son un gran abanico, porque las leyes cambian, se van modificando, incluso hemos tenido el caso en que se ha olvidado alguna glosa, lo que genera un dolor de cabeza; ahí debe comenzar a interpretar la Contraloría General. Ciertamente, toda la jurisprudencia administrativa de este órgano de fiscalización, que es de larga data, es muy anterior a la ley N° 19.886 y, de alguna manera, ha ido compilando estas materias, a propósito de la prevención de la corrupción en el dictamen N° E370752, de 2023. Hay muchas cosas que no debieran sorprendernos; hay algunos énfasis a propósito del flagelo de la corrupción que van mutando. También la jurisprudencia judicial se ha desarrollado en este aspecto, sumada a la del Tribunal Constitucional a propósito de las inhabilidades para contratar contempladas en el artículo 4°. Finalmente, llegamos a la directiva de ChileCompra, que asumió un rol importante en estas materias, avanzando en la línea de dar un carácter vinculante a esos pronunciamientos.

3. La contratación pública

La contratación y las compras públicas son ejemplos de buenas políticas públicas. Los hay también de malas políticas públicas, que ha costado mucho implementar como el Transantiago, que todavía genera dolores de cabeza. En cambio, la compra pública ha sido tan buena política pública que se ha exportado, pero no por eso deja de estar expuesta al flagelo de la corrupción.

Habitualmente, la corrupción va de la mano de transferencias del sector público al sector privado, hay montos relevantes. No obstante, existe una percepción de que en la compra pública hay riesgo de corrupción y se cometen actos corruptos. Por lo tanto, se deben cuidar los sistemas y, por eso, celebrar todas las medidas que se vayan a implementar, mientras no obstruyan el normal funcionamiento de los servicios

La contratación pública permite y es virtuosa en compatibilizar intereses distintos, como el del privado que busca hacer un negocio y el del Estado que procura satisfacer necesidades públicas. Hay asimetrías posicionales, puesto que el Estado goza de potestad exorbitante frente al particular, eso lo distingue de la contratación clásica o la contratación civil y, por la misma razón, dado que hay necesidades superiores y necesidades de interés general, el Estado debe promover la concursabilidad y la licitación pública, porque está comprobado que, en ambientes de contención competitiva, las condiciones de contratación son más ventajosas.

Esto es importante, pues si bien sigue el régimen de derecho público, no excluye al derecho privado. Lo curioso es que el ámbito del derecho privado es extremadamente amplio, en especial en lo que respecta a la ejecución del contrato. Y es ahí donde hay un tema pendiente, por eso celebro algunas medidas que se proponen, porque nos hemos ocupado particularmente de la etapa precontractual. En cambio, en la etapa de ejecución de contrato, hay un tremendo forado y un desconocimiento que saltó a la luz a propósito del «caso convenios», ya que son acuerdos que están en ejecución. No reventó a propósito de las asignaciones directas, sino a raíz de cómo se están ejecutando; esto es consecuencia de no disponer de una ley general de contratación pública y ni de una ley general de transferencias de capital, lo cual considero grave.

Pese a ello, hay un interés regulatorio por los sistemas de selección, pero se ha descuidado, de alguna manera, la ejecución del contrato. Hay temas sumamente relevantes en relación con la modificación de los contratos, toda la conflictividad que ha surgido por circunstancias imprevistas, tales como el COVID-19, crisis, catástrofes naturales, etcétera. Esto convoca a ver si la solución que propone

el derecho privado es adecuada o no y pareciera que no lo es. Por ende, ¿qué pasa con la interpretación de los contratos? Estamos más o menos de acuerdo o conformes en recurrir a las normas del Código Civil, pero a veces tratamos de aplicarlas un poco a la fuerza, por la naturaleza misma de estos instrumentos. ¿Qué pasa con la sanción de multa? hay distintas tesis, para la Contraloría es de naturaleza contractual por normas de la cláusula penal; se puede tener una tesis distinta, pero ahí ya hay algún grado de discusión.

Hoy tenemos una situación crítica, porque los conflictos que se generan en la ejecución de los contratos administrativos y la compra pública terminan desembocando en la justicia ordinaria, ya que el Tribunal de Contratación carece de competencia. La verdad es que se puede pedir el remedio: el concurso de la Contraloría General, pero esta tiene una restricción significativa: los asuntos de naturaleza litigiosa (ley N° 10.336, artículo 6°, inciso tercero). Si se trata de abogar por la probidad, la Contraloría puede entrar, dado que ha construido una tesis de intervención bastante adecuada; no obstante, si se trata de otros casos, tiene el límite de la naturaleza litigiosa.

4. Comentarios al pronunciamiento de Contraloría

A continuación, comentaré el dictamen E370752, de 2023, de la Contraloría, que sistematiza su jurisprudencia para robustecer y profundizar la integridad y probidad en las compras públicas. Ello, por la importancia que el contralor general da al buen uso de los recursos públicos. En este sentido, se promueve el uso del portal de la Dirección de Compras y Contratación Pública para la gestión de contratos, por su tradición, su modernidad y el ecosistema de transparencia y publicidad que ha generado.

A propósito de la ejecución de los contratos, un tema interesante es el comportamiento contractual de los proveedores. Considero que genera un *ranking*, pero tiene que ser completo y es necesario trabajar un poco más para incorporar todas las variables, toda vez que si todos los proveedores ocupan las primeras posiciones de la clasificación, la posibilidad de discernir es muy baja.

En esta línea, está el «Manual de procedimientos de adquisiciones» que sugiere diferenciar funciones en las unidades, lo que es correcto, ya que evita el prejuizgamiento y los sesgos, y permite disociar ciertos roles para asegurar una debida independencia y prevenir conflictos de interés.

También existen los planes anuales de compras, para los que se debe fundamentar su no cumplimiento, que es una norma que viene desde el texto original de la ley N° 19.886. Ese artículo de los manuales de compra y de los planes anuales de compras ha costado implementarlo, debido a que se relaciona con el hecho de favorecer un ciclo de ejecución presupuestaria que no suponga un obstáculo al concurso público.

Habitualmente, se encuentran servicios en los que se produce una fiebre por ejecutar presupuesto el último trimestre del año, donde se avanza con el trato directo y se sigue con ello. Por lo tanto, lo que debiera ocurrir es que se establezca una adecuada planificación de la compra, de manera de no tener que acelerar la última parte del año, porque está comprobado que en la licitación pública se obtienen mejores condiciones o, incluso, en el convenio marco, que es la regla que precede la licitación pública, ya que implica en sí mismo una licitación.

5. Perfeccionamiento orgánico e institucional

En cuanto al perfeccionamiento orgánico e institucional, las bases tipo son un tema relevante, porque el pronunciamiento de la Contraloría promueve su uso, que, de alguna manera, avanza hacia la obligatoriedad. Aquellas bases favorecen una compra más ágil, aunque eventualmente un servicio público también podría trabajar con sus propios pliegos de condiciones, lo que no implica que incurra en gastos de asesorías previas o que se exponga el riesgo de que aparezca el proveedor redactándole las bases; eso no puede ocurrir.

Cabe señalar que se genera una complicación respecto a la obligatoriedad de los programas de integridad y de la *compliance* por parte de los proveedores. Este es un problema central, porque se ha enfocado bastante en la capacitación y en la formación de los funcionarios. Está bien que la Contraloría lo haga, creo que eso es correcto. Pese a ello, está rezagado, se ha omitido capacitar al privado, ese es un eslabón que no se ha logrado abordar y que se ha estado trabajando a partir del cambio legislativo y del garrote, a través de la ley N° 20.393 y la ley N° 21.595 –de reciente publicación–. De ello se han ocupado las grandes compañías, sociedades anónimas y empresas.

Realmente, me preocupan la pequeña y mediana empresa, que son el eslabón al que, mayormente, apunta la compra pública. Esta última mueve alrededor de US\$ 15.000.000.000 –ese es más o menos el estimado de 2023– y un porcentaje importante, por de pronto, muy superior al 50 % - 60 % apunta a la *pyme*. Entonces, queda la duda sobre qué está pasando y cómo vamos a implementar

esto, por ejemplo, mediante pactos de integridad. Sin embargo, hay gente que ni siquiera sabe lo que es un pacto de integridad, siendo que es deseable que, en una sociedad, todos seamos íntegros. En consecuencia, hay que abogar por la probidad general y no solo por la administrativa, la pública, la del legislador, la de los jueces o la privada.

Por esa razón, debiéramos comenzar a trabajarlo desde los colegios, si es tan simple como como «oiga, no mienta, no engañe, no robe». Así, finalmente se termina reduciendo a que cuando usted advierta que su interés individual está desplazando al interés general: ¡preocúpese!, ¡deténgase!, ¿qué está haciendo ahí?, ¡se está involucrando en una condición de riesgo!, ¡su conducta puede ser típica de un delito y hoy estas cosas se persiguen! En consecuencia, allí se visualiza la importancia del fortalecimiento institucional y cómo trabaja la Contraloría en coordinación con la Dirección de Compras y Contratación Pública, el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Ministerio Público, los tribunales, la Fiscalía Nacional Económica, entre otros, creando un ecosistema bastante virtuoso.

6. Conclusión

Es necesario profundizar en la integridad, la probidad y la transparencia en la contratación pública, pues es un modelo que ha funcionado bastante bien, con tasas de reclamos acotadas en comparación con otros. Eso no elimina el hecho de que está muy expuesto a la corrupción y las malas prácticas; por ende, no podemos trepidar en invertir recursos y tiempo en identificar y enfrentar estas infracciones a la probidad. Hay que fortalecer el control y ser decidido en ello.

A propósito del control, hay algo interesante en torno a los municipios. En estos conflictos, no hay colores políticos, tanto los partidos de extrema izquierda como los de extrema derecha han tenido problemas. Ante estos, la Contraloría debiera tomar razón, al menos, de los actos que impliquen transferencias de bienes y compras públicas. Asimismo, cuando fui invitado por la Comisión Experta y el Consejo Constitucional durante la redacción del proyecto constitucional de 2023, planteé la necesidad de someter a toma de razón, al menos, los actos principales que impliquen transferencias de capital por parte de los municipios. Por otra parte, el control debe ser oportuno y aunque es un tema que Contraloría permanentemente está trabajando, la corrupción muta, incluso lo ha dicho el propio contralor general en distintas sedes: «la corrupción es cada vez más difícil de identificar».

Antiguamente, la corrupción se escribía en los contratos, en la servilleta de una cafetería de la esquina; entonces se ponían de acuerdo los oferentes para formular un determinado precio. Hoy es tácita e, incluso, se está trabajando

en otros sistemas, es una suerte de corrupción a través de mecanismos de inteligencia artificial. Y sé que la Contraloría, a través de sistemas de *screaming*³ y otros, está tratando de identificarla, pero es un virus que va mutando y cada vez es más difícil de pesquisar.

Como asignatura pendiente en nuestro país, hay que avanzar en la integridad con los actores del mundo privado. Es preciso trabajar estos temas dentro del sistema educacional y de las empresas; de lo contrario, se está dejando una pieza que incentiva a superponer el interés individual.

Preguntas del público

1. *¿Cómo ve el dictamen estos programas de confianza?, ¿cómo se pensó? o ¿cómo se podrían incorporar estos criterios de evaluación en las bases? En un proceso de licitación que tiene bases, ¿cómo se incorporan en la práctica?*

Responde Andrea Ibarra Rivas: estos programas de *compliance* son muy parecidos a las exigencias de criterios de evaluación de convenios colectivos en los servicios habituales, entonces, al ser parecidos, debiese ser de esa manera como se compruebe si tiene o no tiene un sistema de integridad con planes. Principalmente se mira la ejecución contractual cuando las cláusulas de integridad se transgreden; por lo general, en las mismas bases de licitación se contempla como una causal de término anticipado, por lo tanto, debiese ser parte de la ejecución contractual revisar constantemente la contraparte técnica, si estos programas se están cumpliendo o se cumplieron conforme a la evaluación que se realizó. Dependerá de que la contraparte técnica verifique si se están cumpliendo.

2. *¿Cómo ves estos programas de compliance? Me parece que las empresas grandes los tienen incorporados, pero las más pequeñas encuentran esto algo novedoso*

Responde José Luis Lara Arroyo: considero que es una tremenda novedad el pronunciamiento de la Contraloría; es ambicioso, porque los programas de *compliance* tienen costos asociados. A propósito de la ley N° 20.393, las empresas grandes hace bastante tiempo ya los tenían incorporados y les van sumando especies de parches; hacen *compliance* en libre competencia, relaciones con el Estado, temas penales, entre otros. Sin embargo, lo interesante de la *compliance* es que supone poner atención en todos los miembros de una determinada organización, porque tú no puedes apuntar solo, porque sería fácil incorporar dos, tres o cuatro preguntas en la certificación que hace ChileCompra a los operadores de la plataforma, pero hay que llegar con estos temas desde el portero hasta el directorio.

3 Nota del editor: el *screaming* es un rastreador hecho para analizar metadatos, enlaces o redirecciones para realizar autorías.

Con la mediana, pequeña y microempresa será un desafío importante, ya que tendrán que implementar los matices y con la gradualidad correspondientes. Además, estoy de acuerdo en que se incorpore como un factor de evaluación y no como un criterio para presentar oferta, para que no se transforme en una barrera de entrada y afecte la libre competencia. No obstante, también se debe tener cuidado con los factores de evaluación, porque si el factor de evaluación es muy relevante y la puja es tan ajustada, deviene en una afectación a la libre competencia. Entonces, allí resulta significativo todo el acompañamiento que puedan hacer en conjunto la Contraloría y la Dirección de Compras y Contratación Pública.

En esto, hay mucho trabajo e imagino que las universidades cada vez reciben más estudiantes con interés en esta área. Por lo tanto, se van a tener que continuar focalizando las capacitaciones en estos temas

3. *¿Cómo piensan que esto se puede materializar cuando el proveedor es una persona natural o una persona jurídica individual? ¿cómo se puede prever en las bases? ¿cómo se puede después comprobar que se dio cumplimiento a esto?*

Responde Andrea Ibarra Rivas: este criterio de evaluación, si es solo una persona natural, se relaciona con el grado de cumplimiento de todas las declaraciones de integridad y, además, con estos pactos de integridad, queda como ejemplo que incorpora las bases de la Dirección de Compras y Contratación Pública. Entonces, cuando uno suscribe el contrato que viene después de estas bases de licitación, el pacto de integridad está incluido en los contratos. Por tanto, suscribo a ese pacto de integridad y mi incumplimiento cargará responsabilidad como proveedor.

Responde José Luis Lara Arroyo: hay dos formas de enfocar cómo hacemos la bajada. Una es haciendo un cumplimiento formal con el pacto de integridad y la declaración jurada que se firman en las licitaciones. Pero preocupa el cumplimiento de fondo y, probablemente, se tendrá que decidir cómo se acredita, cómo se obtiene alguna certificación. Lo último con las personas naturales va a ser más difícil, porque, por ejemplo, si se requiere que el pequeño artesano que participa en una compra ágil se acredite, va a tener que realizarse todo ese trabajo de agilización, que es lo que ha hecho ChileCompra con ChileProveedores, o sea, vamos a inventar una suerte de Chile íntegro, en el que se va a tener que establecer algún sistema para poder acreditar. Por tanto, dependerá de cómo se va a implementar; se podría aplicar con estos pactos y se puede ir añadiendo la declaración jurada; para que esto tenga un efecto, se tendrá que incorporar otro tipo de certificación de fondo más.

4. ¿Qué pasa con los tratos directos?, ¿cómo se incorpora si no se tiene bases en los tratos directos?

Responde José Luis Lara Arroyo: se tienen términos de referencia, si es que los hay en los tratos directos, aunque probablemente en ellos se tendrá que tomar una decisión similar, es decir, algún tipo de acreditación, que puede ser una capacitación o un *e-learning*. No obstante, tampoco esto debe significar una mayor carga para el proveedor, para que este lo lleve a costo y así se incrementen los gastos del Estado.

Entonces, deberá existir algún sistema, ya sea de la propia Dirección de Compras y Contratación Pública u otra entidad que entregue herramientas y logre certificar, a través de una evaluación. Eso, evitando ser demasiado gravoso, con detención en el caso de los proveedores que son unipersonales, son micro o pequeñas empresas, porque tampoco puede significar un obstáculo para celebrar contratos con el Estado.

Responde Andrea Ibarra Rivas: en las compras ágiles —una especie de trato directo más rápido—, el Estado debe verificar si se cuenta o no con programas de integridad. Además, los órganos de la Administración comprueban el cumplimiento de los pactos o criterios de *compliance* y si el proveedor estuviere afectado por inhabilidades. No creo que sea más que eso, porque la exigencia es la misma, sea que se trate de un trato directo o de una licitación.

Entonces, en la solicitud de cotización se puede definir esa *compliance* o ese programa de integridad, al igual que se requiere que el proveedor sea hábil para contratar con los órganos de la Administración.

5. Respecto a las bases tipo, hay varias preguntas e inquietudes, en específico con la obligatoriedad de las bases tipo, ¿qué pasa si las bases tipo no cumplen con los requerimientos que la Administración necesita para el servicio?

Responde Andrea Ibarra Rivas: es un pronunciamiento que hace esta interpretación perentoria para la Administración del Estado, por lo tanto, las bases tipo de ChileCompra hoy son obligatorias. Ahora bien, si esas bases tipo dan certeza de sus cláusulas administrativas —principalmente porque están tomadas de razón—, quienes quieran o deban utilizarlas solo tendrán que agregar la parte técnica a las mismas, esto porque ya se ha revisado la legalidad de las cláusulas administrativas que contemplan estas bases tipo y son forzosas para la Administración del Estado.

Lo que puede pasar es que no se ajusten a mis necesidades y ahí cada servicio podrá fundamentar que tales bases tipo no corresponden, no resultan aplicables o no satisfacen mi necesidad. Ese debería ser el fundamento para autorizar en

mi servicio: que las bases tipo no se ajustan a mi requerimiento y, por dicha razón, debo recurrir a mis propias bases de licitación que sí lo hacen.

Responde José Luis Lara Arroyo: la verdad es que las bases tipo llevan bastantes años en la Contraloría, a través de la División de Infraestructura y Regulación, y han avanzado bastante en materia de obras públicas. Esta modalidad de bases tiene varias bondades, en el sentido de que no va a toma de razón, agiliza, no tiene excusa, etcétera.

Por lo tanto, al estar contemplado en un dictamen de la Contraloría, se trata de un acto administrativo que goza de una presunción de legalidad. Efectivamente, los dictámenes son vinculantes, es decir, se tienen que acatar. Aunque, probablemente va a ocurrir que la Administración activa va a deambular hasta el punto en que se ajuste a esas bases tipo. Allí se producirá un juego complejo, incluso para la Contraloría.

Desde mi punto de vista, las bases tipo no deberían ser obligatorias, sino que deben hacerse por convicción, pero ya se tiene en un dictamen. Entonces, al estar contemplado en un dictamen, estos deben acatarse. Aunque, tampoco es descartable que ese dictamen sea revisable, por ejemplo, por los tribunales de justicia, antes que pueden decidir otra cosa. No obstante, por el momento, hay un dictamen que se tiene que acatar, salvo que, ante los ejercicios de la potestad dictaminante, un servicio exponga que no se dan los presupuestos concretos para ese tipo de adquisición.

6. *¿Cómo ves el impacto de las bases tipo en la confianza de la ciudadanía en las compras públicas? Porque al inicio se muestra una encuesta en que la ciudadanía desconfía mucho de las compras públicas y de cómo se gestionan*

Responde José Luis Lara Arroyo: todo lo que dé certeza es mirado con buenos ojos por parte de la ciudadanía y por los proveedores. Para los últimos, su gran problema es la inseguridad o el temor de que la Administración vaya a incorporar alguna estipulación que implique algún riesgo de que la licitación esté orientada.

Responde Andrea Ibarra Rivas: las bases tipo dan confianza, toda vez que los proveedores están familiarizados con las bases tipo de ChileCompra y sus cláusulas, la geografía que ellas tienen y que son bases tomadas de razón; todo eso otorga la certeza de que así actuará la Administración, conforme a la norma. No debiese ocurrir que se encuentren bases de licitación desordenadas o difíciles de entender en su parte administrativa, pues las bases tipo tienen estipulaciones muy claras y en un orden coherente, toda vez que fueron autorizadas por la toma de razón de la Contraloría, que acredita que cumplieron al menos con los requerimientos mínimos.

Responde José Luis Lara Arroyo: además, hay que avanzar hacia la automatización: toda la tecnología e inteligencia artificial permite tener plantillas a las que agregar o restar ciertas estipulaciones dependiendo del tipo de contrato. Tal vez sería el mundo ideal, en un proceso de transformación digital completo, que existieran esos comandos y que se logre tener bases tipo y estipulaciones tipo, que se modificaran según el tipo de contrato, así no sería necesario ponerse creativos, ya que la creatividad e innovación también implican riesgo.

Responde Andrea Ibarra Rivas: creo que no alcancé a señalarlo, pero este dictamen habla de las bases tipo y los formularios de bases que ya eran obligatorios para las personas que trabajan con las bases de ChileCompra, que las L1 son las que ya están operativamente en el sistema, por lo tanto, es obligatorio trabajar en ese formulario.

Responde José Luis Lara Arroyo: se debe mencionar que, en el ejercicio privado, ya está ocurriendo, con todo el *blockchain*, la automatización en el ejercicio de la profesión de abogado, en el modo como se pactan y gozan los contratos, entre otros. Estamos avanzando hacia allá. Hoy los contratos se firman digitalmente, existe la FEA, que es la firma electrónica avanzada, de la cual muchos deben tener una noción; antes eso era impensado, la gente se juntaba varias horas para establecer un contrato. Sin embargo, ahora esto debería ser bastante más ágil.

7. Andrea, en el dictamen se manifiesta que es necesario tener personas que dependan de distintas unidades cuando se interviene en estos procesos de licitación, ¿puedes ahondar un poco más sobre eso?

Responde Andrea Ibarra Rivas: el dictamen habla de delimitación de funciones, por ende, no es que se deba modificar todo el organigrama del servicio para evitar que todos los actos que implica una contratación pública lleguen a un mismo jefe, porque al final es el jefe de servicio —o en quien este delegue— el que autoriza la contratación. Lo importante es que, en las distintas etapas de la contratación, existan diversos equipos o personas, por ejemplo, quien formule el requerimiento debe ser diferente de aquel que vea la planificación presupuestaria, de quien integre la comisión evaluadora o del responsable de elaborar las bases de licitación. Esto porque así lo exige el reglamento (decreto 250, 2004, artículo 12 bis) y hace que se generen controles o revisiones cruzadas; la idea de todas estas medidas es prevenir la corrupción.

8. ¿Es suficiente que sean jefes de departamento distinto o también pueden o deben ser jefes de otras divisiones?, es decir, ¿puede ser el mismo superior jerárquico o deben ser diferentes divisiones?

Responde Andrea Ibarra Rivas: pueden ser distintas jefaturas, de diferentes departamentos, lo que se dijo con anterioridad era un ejemplo. Para ilustrar, distintos jefes de división o de departamento, los que tengan a cargo personas

que participan en distintas etapas de contratación. Siempre en la medida de lo posible.

9. Se mencionó que se debe ir informando del cumplimiento del plan anual de compras. ¿Qué pasa si ese plan no se puede cumplir como se programó originalmente? Sobre esos informes de cumplimiento, ¿qué deben contener?, ¿existe algún requisito mínimo o alguna periodicidad establecida?

Responde Andrea Ibarra Rivas: no señalamos periodicidad, sino que la idea o el fin de esto es que exista un responsable que monitoree el cumplimiento del plan de compras, porque, como lo adelantaba el profesor José Luis Lara Arroyo, la intención del plan es que se cumpla durante el año y no que a finales de este se gasten los recursos en cualquier otro trato directo para ejecutar el presupuesto. Esto se vincula con la fragmentación de las contrataciones, también porque si bien hay una programación que seguir, pueden existir eventualidades que no estaban consideradas en el plan original, de manera que alguien debe hacerse responsable de la planificación por el buen uso de los recursos públicos y justificar los cambios a través de un informe que debe estar en el sistema de información de contratación pública, principalmente en gestión de contratos.

Lo primordial es que haya un responsable de informar, pues es necesario monitorear y enviar un informe periódico en el que se revise el cumplimiento, pues este plan de compras es obligatorio, considerando que es parte de las exigencias para los órganos de la Administración cuando generan o planifican sus compras.

Responde José Luis Lara Arroyo: el plan anual de compras es una exigencia normativa, las instituciones lo deben tener. Es más, la página de ChileCompra tiene identificado un repositorio de planes anuales de compras.

Además, es importante por el tema del escrutinio y el control, donde la transparencia es sumamente bienvenida, sobre todo de la manera más visible y posible, porque encontrar estos documentos cuesta bastante a veces. Por lo tanto, es una buena medida de orden, es organizar las cosas. Por ejemplo, como lo que pasa en la casa, se tiene el presupuesto, el cual se organiza en una tabla de Excel, para saber cuánto se gasta, cuáles son los ingresos, egresos, entre otros, de modo de organizar las compras.

10. ¿Cuáles son las ventajas de tener y cumplir este plan anual de compras?

Responde José Luis Lara Arroyo: las ventajas son que, al planificar adecuadamente una compra, los recursos se pueden gestionar de mejor manera dentro del servicio, debido a que existe la posibilidad de formular consultas al mercado, se puede preparar una mejor adquisición, logrando mejores precios, más competitivos y, a la vez, mejor calidad de los servicios. Ello, sin incurrir en

un abuso de la licitación privada o del trato directo, el cual incrementa la matriz de riesgo llevada por la Contraloría General. Cabe señalar que, si un servicio se llena de tratos directos es un indicio de que algo raro está ocurriendo, el cual, si no es corrupción, al menos, es una mala gestión.

Referencias

- **Contraloría General de la República (2020).** *Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile.* Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/estrategia-nacional-anticorrupcion/radiografia-de-la-corrupcion>
- **Contraloría General de la República (2021).** *Estrategia Nacional Anticorrupción.* Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/estrategia-nacional-anticorrupcion>
- **Klitgaard, R. (1992).** *Controlando la corrupción.* Editorial Sudamericana.

Normativa

- **Contraloría General de la República (2019).** *Resolución N° 7, de 2019, fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.* Diario Oficial de la República de Chile, 29 de marzo de 2019. <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/1888043/RES.+7-2019.pdf/2d4803df-e0ee-9adf-45ce-160d742869b6>
- **Ley N° 19.880,** *establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, 29 de mayo de 2003. <https://bcn.cl/2f82e>
- **Ley N° 19.886,** *de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2003. <https://bcn.cl/2f72u>
- **Ley N° 20.393,** *que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos que indica.* Diario Oficial de la República de Chile, 2 de diciembre de 2009. <https://bcn.cl/3auhz>
- **Ley N° 21.595,** *Ley de Delitos Económicos.* Diario Oficial de la República de Chile, 17 de agosto de 2023. <https://bcn.cl/3enf8>

- **Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (2005).** *Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 211, de 1973, que fija normas para la defensa de la libre competencia.* Diario Oficial de la República de Chile, 7 de marzo de 2005. <https://bcn.cl/2k865>
- **Ministerio de Hacienda (1964).** *Decreto N° 2.421, de 1964, fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República: ley N° 10.336.* Diario Oficial de la República de Chile, 10 de julio de 1964. <https://bcn.cl/2f904>
- **Ministerio de Hacienda (2004).** *Decreto con fuerza de ley N° 250, de 2004, aprueba reglamento de la ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, 24 de septiembre de 2004. <https://bcn.cl/2f6fl>
- **Ministerio de Relaciones Exteriores (2007).** *Decreto N° 375, de 2006, promulga la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003, en Nueva York, Estados Unidos.* Diario Oficial de la República de Chile, 30 de enero de 2007. <https://bcn.cl/2f17r>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005).** *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005. <https://bcn.cl/2f6sk>

Jurisprudencia

Contraloría General de la República, dictámenes:

- N° 2.453 (2018).
- N° E29458 (2020).
- N° E277472 (2022).
- N° E370752 (2023).



Centro de Estudios de la
Administración del Estado



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Editorial

Artículos

Enrique Paris Horvitz: Tendencias del empleo municipal 2017-2021.

Hans Schulz Pineda: Responsabilidad civil médica de las municipalidades.

Cristóbal Felipe Venegas Vilches: ¿Qué rol tiene el catálogo de sanciones en el derecho administrativo disciplinario? Análisis a propósito del Estatuto de los Profesionales de la Educación.

María Francisca del Fierro Veszpremy: Los principales desafíos que enfrenta la ley N° 21.202, sobre protección de humedales urbanos.

Artículo ganador del Congreso Estudiantil

Artículo Premiado

2º Congreso Estudiantil Alianza Anticorrupción UNCAC.

Daniel Guajardo Espinoza: Transparencia, ética y gobernanza: estrategias de prevención para la corrupción.

Boletines de la Contraloría General de la República

Boletín jurídico. Segundo semestre 2023.

Boletín financiero-contable. Segundo semestre 2023.

Actualidad

3ª jornada del Ciclo de coloquios de jurisprudencia administrativa relevante 2023: Prevención de la corrupción en las compras públicas.