

OFICIO N° 139

INFORME PROYECTO DE LEY N° 36-2018

Antecedente: Boletín N° 11.900-06

Santiago, 31 de octubre de 2018.

Por oficio de fecha 3 de octubre de 2018, el Presidente de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, señor Pedro Araya Guerrero, remitió el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de agilizar la aplicación de sanciones a los alcaldes en casos de responsabilidad administrativa (Boletín n° 11.900-06), a fin de que este tribunal se pronuncie respecto de determinadas disposiciones, de conformidad a lo dispuesto en los incisos 2° y 3° del artículo 77 de la Constitución Política de la República y artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 30 del mes en curso, presidida por el Presidente señor Haroldo Brito Cruz y los Ministros señores Muñoz G., Dolmestch, Künsemüller y Silva, señoras Maggi y Sandoval, señores Fuentes y Cisternas, señora Chevesich, señor Aránguiz, señora Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado y señora Vivanco, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO,
DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DEL SENADO
SEÑOR PEDRO ARAYA GUERRERO
VALPARAÍSO**



Santiago, treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.

Vistos y teniendo presente:

Primero. Que por oficio de fecha 3 de octubre de 2018, y conforme lo disponen los incisos 2° y 3° del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el Presidente de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, señor Pedro Araya Guerrero, remitió el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de agilizar la aplicación de sanciones a los alcaldes en casos de responsabilidad administrativa (Boletín n° 11.900-06).

Segundo. Que la moción, en su considerando 2°, señala que la responsabilidad administrativa resulta muy relevante para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente, lo que consecuentemente permite cautelar principios esenciales para el funcionamiento de la Administración del Estado, como la imparcialidad y la igualdad ante la ley. Asimismo, posibilita un adecuado uso y control de los recursos públicos involucrados.

Por su parte, el considerando 4° del propio proyecto agrega que en el ámbito municipal es el alcalde quien debe velar por la observancia del principio de probidad administrativa dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que lo rijan, atribución que además resulta indelegable.

Adicionalmente, contrasta el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Contraloría, que dispone la posibilidad de instruir sumarios administrativos, suspender a los Jefes de Oficina o de Servicios y a los demás funcionarios, y poner a los responsables en casos de desfalcos o irregularidades graves, a disposición de la justicia ordinaria. En contraposición el inciso 3° del artículo 51

de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que, si como consecuencia de una investigación, quedare acreditado la responsabilidad administrativa del alcalde, deberán ser remitidos los antecedentes al concejo municipal para efectos de la imposición de la remoción. Lo anterior, agrega, no permitiría asegurar una aplicación efectiva de la responsabilidad administrativa del alcalde, ya que no resulta entendible que se pueda desatender o dilatar la recomendación de la Contraloría General de la República, lo cual sería atentatorio contra la probidad administrativa.

Tercero. Que de este modo, se propone una iniciativa legislativa organizada en torno a 3 ejes principales:

- Fortalecer la labor de la Contraloría General de la República, permitiéndole aplicar directamente las sanciones de censura, multa o suspensión que estimare acordes, en caso de infracciones graves cometidas por los alcaldes;
- Regular el silencio administrativo en caso que el Consejo no se pronunciare sobre las recomendaciones de sanción realizadas por la Contraloría, fijándole un plazo al efecto y la remisión automática de los antecedentes al Tribunal Electoral Regional en caso de silencio; y
- Explicitar en forma más detallada los deberes del alcalde en relación al equilibrio financiero de los municipios y al cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales con los funcionarios y proveedores de servicios

Cuarto. Que los artículos sobre los cuales se ha solicitado informar son los siguientes:

Artículo 51.- “Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia.

Si en el ejercicio de tales facultades la Contraloría General de la República determina la existencia de actos u omisiones de carácter ilegal podrá instruir el correspondiente procedimiento disciplinario, según lo dispuesto en el artículo 133 bis y siguientes de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

Si como consecuencia de la investigación practicada, la que deberá respetar las reglas del debido proceso, dicho órgano considerase que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del alcalde, deberá remitir los antecedentes al concejo municipal, para efectos de lo dispuesto en la letra c) del artículo 60. Si como consecuencia de dicho procedimiento disciplinario, se acredita la responsabilidad administrativa del alcalde, se aplicará directamente alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) y c) del artículo 120 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, dichas sanciones son la censura, multa y la suspensión.

No obstante lo anterior, si de la investigación resultare que la responsabilidad administrativa del alcalde ha sido consecuencia de contravenir gravemente la probidad administrativa o existan hechos que hagan presumir la existencia de notable abandono de sus deberes, la Contraloría General de la República remitirá copia del expediente sumarial y la propuesta de remoción al

concejo municipal, el que deberá pronunciarse dentro del plazo fatal de 30 días, para efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 60.

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

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

Quinto: Que el texto que de modo particular se consulta, es el relativo a las (i) Facultades sancionatorias de la Contraloría General de la República (artículo 1° N°1 del proyecto), el cual modifica el artículo 51 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, disposición que regula la facultad fiscalizadora de la Contraloría General de la República respecto de las municipalidades, y (ii) Reclamación ante la Corte de Apelaciones Respectiva (artículo 1° N°2), el cual incorpora un nuevo artículo 51 bis a la L.O.C. de Municipalidades.



LEY VIGENTE	MODIFICACIÓN		TEXTO	
	PROPUESTA INDICACIONES	CON	SIMULADO	CON

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

<p>Artículo 51.- Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia.</p> <p>Si en el ejercicio de tales facultades la Contraloría General de</p>	<p>Artículo 1°.- Introdúzcase las siguientes enmiendas al Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:</p> <p>1.</p> <p>Modifíquese el artículo 51, de la siguiente forma:</p> <p>a)</p> <p>Reemplázase el inciso tercero por el</p>	<p>Artículo 51.- Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia.</p> <p>Si en el ejercicio de tales facultades la Contraloría General de la República determina la existencia de actos u</p>
---	---	---



<p>la República determina la existencia de actos u omisiones de carácter ilegal podrá instruir el correspondiente procedimiento disciplinario, según lo dispuesto en el artículo 133 bis y siguientes de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.</p>	<p>siguiente:</p> <p>"Si como consecuencia de dicho procedimiento disciplinario, se acredita la responsabilidad administrativa del alcalde, se aplicará directamente alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) y c) del artículo 120 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales."</p>	<p>omisiones de carácter ilegal podrá instruir el correspondiente procedimiento disciplinario, según lo dispuesto en el artículo 133 bis y siguientes de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.</p>
<p>Si como consecuencia de la investigación practicada, la que deberá respetar las reglas del debido proceso, dicho órgano considerase que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del</p>	<p>b) Agréguese los siguientes incisos cuarto y quinto, nuevos:</p> <p>"No obstante lo anterior, si de la investigación resultare que la responsabilidad</p>	<p>Si como consecuencia de la investigación practicada, la que deberá respetar las reglas del debido proceso, dicho órgano considerase que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del alcalde, deberá remitir los antecedentes al concejo municipal, para</p>



<p>alcalde, deberá remitir los antecedentes al concejo municipal, para efectos de lo dispuesto en la letra c) del artículo 60.</p>	<p>administrativa del alcalde ha sido consecuencia de contravenir gravemente la probidad administrativa o existan hechos que hagan presumir la existencia de notable abandono de sus deberes, la Contraloría General de la República remitirá copia del expediente sumarial y la propuesta de remoción al concejo municipal, el que deberá pronunciarse dentro del plazo fatal de 30 días, para efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 60.</p> <p>Si transcurrido el plazo señalado el concejo municipal no se pronuncia sobre la</p>	<p>efectos de lo dispuesto en la letra c) del artículo 60. Si como consecuencia de dicho procedimiento disciplinario, se acredita la responsabilidad administrativa del alcalde, se aplicará directamente alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) y c) del artículo 120 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.</p> <p>No obstante lo anterior, si de la investigación resultare que la responsabilidad administrativa del</p>
--	---	--



	<p>propuesta de sanción efectuada por la Contraloría General de la República, el secretario municipal deberá certificar esa circunstancia y remitir dichos antecedentes al Tribunal Electoral Regional respectivo, para su pronunciamiento. Para el conocimiento, vista y fallo de estas cuestiones se aplicará lo dispuesto en los artículos 21 y siguientes de la ley N° 18.593."</p>	<p>alcalde ha sido consecuencia de contravenir gravemente la probidad administrativa o existan hechos que hagan presumir la existencia de notable abandono de sus deberes, la Contraloría General de la República remitirá copia del expediente sumarial y la propuesta de remoción al concejo municipal, el que deberá pronunciarse dentro del plazo fatal de 30 días, para efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 60.</p> <p>Si transcurrido el plazo señalado el concejo municipal no</p>
--	---	--



		<p>se pronuncia sobre la propuesta de sanción efectuada por la Contraloría General de la República, el secretario municipal deberá certificar esa circunstancia y remitir dichos antecedentes al Tribunal Electoral Regional respectivo, para su pronunciamiento. Para el conocimiento, vista y fallo de estas cuestiones se aplicará lo dispuesto en los artículos 21 y siguientes de la ley N° 18.593.</p>
	<p>2. Agréguese el siguiente artículo 51 bis nuevo, pasando el actual a ser artículo 51 ter:</p>	<p>Artículo 51 bis.- Las medidas disciplinarias que imponga la Contraloría General de la</p>



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



	para su vista y fallo. Respecto de la resolución que falle este asunto, no procederán recursos ulteriores. La interposición de la reclamación suspenderá la aplicación de la sanción impuesta por la resolución recurrida."	procederán recursos ulteriores. La interposición de la reclamación suspenderá la aplicación de la sanción impuesta por la resolución recurrida.
--	---	--

Sexto. Observaciones en relación a lo consultado de modo particular. Tal como se ha indicado precedentemente, la finalidad del proyecto de ley es agilizar la aplicación de las sanciones a alcaldes como consecuencia de la responsabilidad administrativa que pudiera recaer sobre ellos.

Esta parte será dividida conforme a cada punto del proyecto de ley individualizado en el cuadro comparativo.

1°) Facultades sancionatorias de la Contraloría General de la República (art. 1 N° 1).

El artículo 1° N°1 del proyecto de ley pretende modificar el artículo 51 de la L.O.C. de Municipalidades. Dicha disposición regula la facultad fiscalizadora de la Contraloría General de la República respecto de las Municipalidades.

Este nuevo inciso tercero pretende aumentar las atribuciones de la Contraloría en relación a la eventual responsabilidad administrativa de los

alcaldes, toda vez que en caso de darse los presupuestos necesarios, le permite aplicar directamente las sanciones de censura, multa o suspensión sin que se requiera la participación del Concejo.

En el mismo sentido, la incorporación de los nuevos incisos cuarto y quinto, dispone como novedad, la regulación de la hipótesis del silencio del Concejo ante el reenvío de los antecedentes por parte del Órgano Contralor. Es importante esta mención, porque conforme a la legislación actual si el Concejo no requiere al Tribunal Electoral Regional la aplicación de una sanción al alcalde, dicho tribunal se encuentra impedido de actuar; siendo ahora, la Contraloría quien puede requerir la intervención del Tribunal Electoral Regional.

A modo de resumen, las modificaciones pueden graficarse de la siguiente manera:

Medida	Causal	Solicitante	Autoridad que la impone
Destitución	Impediment o grave	1/3 de los concejales en ejercicio	Tribunal Electoral Regional
	Contravención grave a las normas sobre probidad	De oficio por silencio administrativo	
Censura	administrativa	Contraloría General de la República	
Multa	Notable abandono de sus deberes		
Suspensión			

Esta modificación es consecuencia de la reforma anterior (Ley 20.742) la cual ya otorgaba mayores elementos de control a la Contraloría. Sin embargo, en esta oportunidad el legislador se aleja de los mecanismos que el resto de la legislación contempla para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de autoridades locales democráticamente elegidas, ya que en el caso de los Consejeros Regionales no existe intervención de la Contraloría en su destitución.¹

De acuerdo con lo dispuesto por la Contraloría General de la República, esta no puede intervenir en dicho procedimiento (Dictamen N° 47581, de 26 de julio de 2013), ello por “haber reservado el legislador a atribución exclusiva y excluyente al referido tribunal (Tribunal Electoral Regional) de conocer y resolver” sobre tales contravenciones.

2°) ii. Reclamación ante la Corte de Apelaciones respectiva (art. 1 N° 2).

Como contrapartida a las nuevas competencias de la Contraloría General de la República, y consecuentemente de las sanciones, el artículo 1° N° 2 del proyecto, contempla la incorporación de un nuevo artículo 51 bis en la misma ley, el cual consagra un procedimiento de reclamación administrativa (en sede jurisdiccional) de competencia de las Cortes de Apelaciones.

En este caso, ha de entenderse que el procedimiento sólo se aplicará respecto de las sanciones de censura, multa y suspensión que, de acuerdo al nuevo texto del artículo 51 de la L.O.C. de Municipalidades que la iniciativa propone, podrán aplicarse directamente por la Contraloría. Tratándose de la destitución, sea que esta sea requerida por un porcentaje de Concejales (como establece la legislación vigente) o por la propia Contraloría en caso de silencio del Concejo (como plantea la propuesta), ésta siempre

¹ Dictamen N°47.581-2013, Contraloría General de la República.

deberá ser declarada por el Tribunal Electoral Regional siguiendo el procedimiento contemplado en la Ley N° 18.593, que no contempla la intervención de la Corte de Apelaciones.

El otorgamiento de la competencia a la Corte de Apelaciones en procesos contenciosos administrativos en sede jurisdiccional resulta concordante con lo expresado por la Corte Suprema en otras oportunidades, como es el caso del Acta 176-2014 (Unificación de Procedimientos Contenciosos Administrativos. Chillán, 24 octubre 2014, acuerdos segundo, tercero y cuarto).

Conforme a lo anterior, si bien el órgano competente se corresponde con la opinión manifestada por la Corte Suprema, no lo es así el procedimiento que pretende establecer la iniciativa legal (la propuesta de la Corte se orienta en el sentido de “contar con tribunales contenciosos administrativos especializados dentro del Poder Judicial”), el que se asocia más con las normas reguladoras de los incidentes en materia civil, que al procedimiento de reclamación de ilegalidad municipal contenido en el artículo 151 letras d) a i) de la Ley Orgánica de Municipalidades. La comparación se demuestra en la tabla que se muestra a continuación.

Criterio	Art. 151 LOC Municipalidades	Proyecto de ley
Tribunal competente	Corte de Apelaciones respectiva	Corte de Apelaciones respectiva
Plazo	15 días hábiles	5 días
Requisitos	Señalar con precisión el acto u omisión objeto del reclamo, la	No indica



	norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido la infracción y cuando procediere, las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican	
Sujeto informante	Alcalde	Contraloría General de la República
Plazo para informar	10 días hábiles	10 días
Término probatorio	Según las reglas de los incidentes (8 días)	Según las reglas de los incidentes (8 días)
Preferencia	Si	Si
Apelación	Según las reglas generales, pues no se regula expresamente	No proceden ulteriores recursos

Por lo tanto, si bien el proyecto se adecúa a la competencia propugnada por el Pleno de la Corte Suprema en proyectos de ley anteriores, también se aleja de ella en los aspectos de tramitación de la acción de reclamación, cuya reforma podría recomendarse para lograr el objetivo unificador que se pretendió a través del Acta N° 176-2014.

Con todo, es preciso preguntarse si resulta deseable que sea la Corte de Apelaciones la que se pronuncie respecto de la revisión de las sanciones aplicadas por la Contraloría General de la República, en

circunstancias que en esta materia parecieran ser los Tribunales Electorales Regionales los órganos expertos, además de ser entidades regionales, con lo que favorecería la descentralización y la autonomía de estos territorios, en línea con los objetivos planteados en las últimas reformas regales.

Séptimo: Que de acuerdo a lo expuesto, en opinión de esta Corte el proyecto es consistente con otras iniciativas legales y con los principios que, a través de ellas, se han ido instaurando, promoviendo la participación de la Contraloría en la fiscalización de la función municipal, otorgando facultades para el ejercicio de la potestad disciplinaria de la forma descrita, lo que puede contribuir al mejoramiento de la aludida función.

Asimismo, la propuesta establece una reclamación ante la Corte de Apelaciones respectiva contra las sanciones adoptadas por la Contraloría. Esta regulación coincide con los criterios previamente esgrimidos por la Corte Suprema en relación con la regulación del contencioso administrativo y al tribunal competente para ello. No obstante, la iniciativa difiere con este tribunal respecto del procedimiento aplicable para conocer dicha reclamación, el que se asocia más con las normas reguladoras de los incidentes en materia civil que al procedimiento de reclamación de ilegalidad municipal contenido en el artículo 151 letras d) a i) de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Sin embargo, la existencia de dos procedimientos distintos, que se substancian ante diversos órganos y con diferentes formas de revisión, situación que depende del tipo de sanción de que se trate y no de la materia a revisar, no aparece como aconsejable, de manera que este tribunal se permite sugerir su unificación y que su conocimiento corresponda a los tribunales electorales, con el objeto de garantizar, por una parte, la tutela judicial efectiva

del funcionario investigado, y por otra, la intervención de órganos regionales expertos .

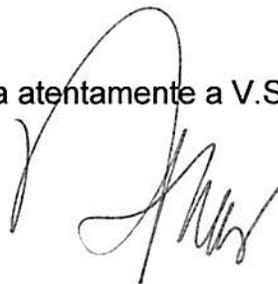
Finalmente, y sin perjuicio de lo previamente informado, cabe hacer mención a que el proyecto de ley propuesto busca también explicitar en forma más detallada los deberes del alcalde en relación al equilibrio financiero de los municipios y al cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales con los funcionarios y proveedores de servicios, disposiciones todas que, por considerarse adecuadas, no se constata la necesidad de formular observaciones.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de agilizar la aplicación de sanciones a los alcaldes en casos de responsabilidad administrativa (Boletín n° 11.900-06).

Oficiese.

PL-36-2018.-"

Saluda atentamente a V.S.



HAROLDO BRITO CRUZ
Presidente



MARCELO DOERING CARRASCO
Secretario Subrogante