

**OFICIO N° 200-2023**

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE  
“MODIFICA DISTINTOS CUERPOS  
LEGALES EN MATERIA DE  
TRASPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y  
PROBIDAD DE LAS CORPORACIONES  
MUNICIPALES Y ORGANIZACIONES  
FUNCIONALES”.**

**Antecedente:** Boletines N° 14.594-06 y  
15.523-06.

Santiago, veintidós de agosto de 2023.

Por Oficio N° 142/6/2023, de fecha 26 de julio de 2023, el Abogado Secretario de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, señor Juan Carlos Herrera Infante, puso en conocimiento de esta Corte Suprema el proyecto de ley que “Modifica distintos cuerpos legales en materia de transparencia, fiscalización y probidad de las corporaciones municipales y organizaciones funcionales”, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a la iniciativa, en cuanto dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes 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.



XXWCXHLXXXF

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 21 de agosto del año en curso, presidida por su titular señor Juan Eduardo Fuentes B., e integrada por los ministros señores Muñoz G. y Brito, señora Muñoz S., señores Valderrama, Dahm, Prado, Silva C., Llanos y Carroza, señoras Letelier y Melo, y suplentes señor Muñoz P. y señora Lusic, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL ABOGADO SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN”.**

**SEÑOR JUAN CARLOS HERRERA INFANTE.**

**VALPARAÍSO**

“Santiago, veintidós de agosto de dos mil veintitrés.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que el Abogado Secretario de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, Juan Carlos Herrera Infante, puso en conocimiento de esta Corte Suprema, mediante Oficio N° 142/6/2023, de fecha 26 de julio de 2023, el proyecto de ley que “Modifica distintos cuerpos legales en materia de



transparencia, fiscalización y probidad de las corporaciones municipales y organizaciones funcionales”, para solicitar su pronunciamiento sobre una indicación presentada por el Ejecutivo, mediante la cual se propone incorporar al DFL 1 de 2006, que fija el texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, un nuevo artículo 29 bis, el cual dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes 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, con el propósito de recabar el parecer de este tribunal en torno a la iniciativa.

El proyecto en cuestión corresponde a un refundido de los Boletines N° 14.594-06 y N°15.523-06, ingresados a la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados los años 2021 y 2022, respectivamente, se encuentra en primer trámite constitucional y cuenta con urgencia simple en su tramitación. La primera moción tiene como idea matriz “exigir transparencia y obligación de rendición a todas las instituciones privadas, con o sin fines de lucro, que reciban aportes, subvenciones, traspasos directos, licitaciones o fondos públicos de cualquier tipo, de parte de Municipalidades, Gobiernos Regionales o Poderes del Estado, con el fin que la Contraloría General de la República pueda fiscalizar todo caudal público entregado a estas entidades”. La segunda tiene por objeto “incorporar normas para la prevención de la corrupción, ampliar los mecanismos de participación ciudadana, y elevar los niveles de probidad y transparencia en la



gestión municipal y de corporaciones y fundaciones de participación municipal”.

Ambos proyectos refundidos fueron objeto de indicaciones por parte del Ejecutivo, a través de los Oficios N° 38/371, de 25 de abril de 2023, N° 87/371, de 13 de junio de 2023 y N° 94/371, de 20 de junio de 2023.

**Segundo:** Que, en lo pertinente, el último de estos oficios antes referido, incorporó una indicación a través del cual añade un nuevo artículo 29 bis a la LOCM. Esta es la regla que ha motivado la consulta a la Excelentísima Corte Suprema, y señala:

“Artículo 29 bis.- La unidad de control dependerá administrativamente del alcalde y estará sujeta a la tuición técnica de la Contraloría General de la República, quien deberá tomar razón de las medidas disciplinarias que se apliquen en contra de la jefatura de esta unidad y conocer del inicio de cualquier procedimiento disciplinario en su contra.

Con todo, esta jefatura sólo podrá ser removida por la Contraloría General de la República, previa instrucción del respectivo sumario. **La sanción de destitución será apelable por el interesado ante la Corte Suprema.**

La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes, el cual no podrá durar más de seis meses desde que hubiere cesado en funciones el funcionario anterior. Las bases del concurso y el nombramiento de quien desempeñe esta jefatura requerirán de la aprobación del concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en



posesión de un título profesional acorde con la función. El cargo no podrá estar vacante o siendo subrogado por más de seis meses consecutivos.

Adicionalmente, la jefatura de esta unidad deberá cumplir con los planes de capacitación obligatorios que determine la Contraloría General de la República.”.

**Tercero:** Que, como punto de partida, procede destacar que el proyecto de ley busca aumentar y mejorar los niveles de transparencia, probidad, prevenir la corrupción y adoptar los resguardos necesarios para el buen uso de los recursos públicos municipales.

Para una acertada comprensión de la disposición consultada, es necesario dar cuenta del régimen disciplinario al que están sujetos los funcionarios municipales, incluido el funcionario que ejerce el cargo de jefatura de la Unidad de Control corresponde al establecido por la Ley 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. En este régimen, el ejercicio de la potestad disciplinaria recae en el alcalde.

Los mecanismos de impugnación a la decisión del alcalde con los que cuenta el funcionario sujeto de una sanción, son de dos tipos: Administrativos y Judiciales. La vía administrativa está contenida en el Título Final “Disposiciones varias”, artículo 156 de la Ley 18.883, el cual dispone una acción de reclamación de legalidad ante la Contraloría General de la República (en adelante CGR). En este caso, la CGR debe resolver el reclamo, previo informe del alcalde respectivo. El Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales



no contempla ninguna acción especial para reclamar de esta decisión. Sin perjuicio de ello, el remedio procesal que se ha impuesto para abordar este tipo de situaciones, así como en tantas otras materias, ha sido el Recurso de Protección. Otra forma de someter estos asuntos a conocimiento de los tribunales de justicia ha sido a través de la acción ordinaria de nulidad de derecho público.

Con el objeto de plasmar una mayor autonomía, por las funciones de control que desarrolla, el régimen disciplinario propuesto para la jefatura de la Unidad de Control en el artículo 29 bis que se busca incorporar a la LOCM mediante la indicación del Ejecutivo, modificará el ejercicio de la potestad disciplinaria, en especial, los procedimientos administrativos y sanciones que el alcalde puede aplicar contra la jefatura de la Unidad de Control del municipio. En lo principal, limita el espectro de medidas disciplinarias que el alcalde puede adoptar en su contra, excluyendo la sanción de destitución del ámbito de su competencia, radicándola en la CGR; luego, aumentan los controles sobre las demás medidas disciplinarias que aplique, sometiéndolas al trámite de Toma de Razón<sup>1</sup>. Finalmente, establece una vía judicial para reclamar directamente a la sanción de destitución que pueda imponer CGR.

**Cuarto:** Que, en primer lugar, procede corregir la denominación de la impugnación judicial del recurso de apelación a reclamo de legalidad, por cuanto es impropio aludir a un recurso de apelación como vía de revisión de los actos administrativos. La doctrina ha

---

<sup>1</sup> En materia disciplinaria municipal, la Toma de Razón está reservada para los Decretos Alcaldicios que aplican medidas expulsivas, así como para los sobrecimientos, absoluciones y aplicación de medidas disciplinarias, en investigaciones sumarias y sumarios administrativos instruidos u ordenados instruir por la propia CGR (Artículo 11 N° 5 y 6 de la Resolución N°6 de 2019, de la CGR).



definido el recurso de apelación “un *medio de impugnación de la parte agraviada por una resolución judicial por el cual se solicita al tribunal que la dictó que eleve el conocimiento del asunto al tribunal superior jerárquico, para que la enmiende tanto en los hechos como en el derecho. Se trata de un recurso ordinario porque procede en contra de la generalidad de las resoluciones y hace procedente la segunda instancia*”<sup>2</sup>.

La resolución de la CGR que impone la medida de destitución de la jefatura de la Unidad de Control no es una resolución judicial. La apelación como tal, abre un nuevo grado de conocimiento jurisdiccional o instancia, pero en la propuesta se obvia que la CGR no es un tribunal y que la Corte Suprema no es su superior jerárquico.

En el derecho chileno, más específicamente en los procesos contenciosos administrativos, se ha impuesto el concepto de reclamación como vía de impugnación judicial de los actos administrativos, sin perjuicio que, como veremos más adelante, pareciera que el Ejecutivo acude al concepto de apelación para definir el procedimiento que se seguirá ante el órgano jurisdiccional.

En segundo lugar, la indicación del Ejecutivo ha optado por replicar, en parte, la fórmula dispuesta en el Decreto Ley N° 799, de 1974, que Deroga Ley N° 17.054 y dicta en su reemplazo disposiciones que regulan uso y circulación de vehículos estatales<sup>3</sup>. Éste, en su artículo 11 señala que toda infracción a lo dispuesto en el decreto ley será sancionado con alguna de las medidas disciplinarias

---

<sup>2</sup> NÚÑEZ ÁVILA, René (2023). *Manual de Derecho Procesal Civil. El Juicio Ordinario de Mayor Cuantía*. Der Ediciones, Santiago, Chile, p.500.

<sup>3</sup> Así parece desprenderse de la intervención del Ministro Secretario General de la Presidencia, en su intervención en la sesión 61ª ordinaria, celebrada el 20 de junio de 2023, en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.



establecidas en el Estatuto Administrativo, inclusive la destitución. Para ello, la CGR<sup>4</sup>, hará efectiva la responsabilidad funcionaria de él o de los infractores, y aplicará las sanciones que corresponda, previa investigación sumaria. Las sanciones superiores a la de multa *serán apelables por el interesado ante la Corte Suprema*. Existiendo similitudes en la denominación de la impugnación (apelación) y del tribunal llamado a conocerla (Corte Suprema).

En tercer lugar, el procedimiento por el que opta podría ser corregido adecuadamente. Tal es así, que el procedimiento descrito en el DL N° 799, cuenta con vacíos que han debido ser subsanados, en parte, mediante la pervivencia del Auto Acordado de 26 de julio de 1972, el cual regulaba la “apelación” de la Ley 17.054<sup>5</sup>, actual DL N° 799. Muestra de lo señalado es que el procedimiento en sede judicial donde no establece un plazo para la interposición del recurso, situación que se mantiene en la actual propuesta. Asimismo, no señala ante quién se interpone, sus efectos -devolutivo y suspensivo-, como tampoco la forma en que conocerá del recurso la Corte Suprema, esto es, en cuenta o previa vista de la causa. Al comparar el sistema propuesto con otros cuerpos legales que conceden “apelación” y/o reclamación de la resolución administrativa del órgano llamado a resolver, directamente ante la Corte Suprema, es posible apreciar la misma omisión. Así ocurre con el artículo 36 A<sup>6</sup> de la Ley 18.168

---

<sup>4</sup> El Contralor General de la República, en casos calificados y atendidas las circunstancias del hecho, podrá delegar en el respectivo servicio las facultades para hacer efectiva la responsabilidad administrativa a que se refiere el inciso anterior. Esta delegación no impedirá el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría (inciso final artículo 11).

<sup>5</sup> Ley que Prohíbe, en los días que indica, la circulación de vehículos fiscales, semifiscales, organismos de administración autónoma y empresas del estado. Fue derogada por el DL N° 799, de 1974.

<sup>6</sup> **Artículo 36 A, incisos penúltimo y último:** La resolución que imponga sanciones será **apelable** para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, a menos que se decrete la caducidad de una concesión, en cuyo caso la apelación se hará para ante la Corte Suprema.

La apelación deberá imponerse dentro de los 10 días siguientes a la fecha de notificación de la resolución, ser fundada y, para su agregación a la tabla, vista y fallo, de ser de conocimiento de la I. Corte de Apelaciones, se registrará por las normas aplicables al recurso de protección. Si fuese de conocimiento de la Corte Suprema, se



General de Telecomunicaciones y con el artículo 16<sup>7</sup> de la Ley 19.628 sobre Protección de la vida privada.

En este punto, es útil reiterar lo que ya se ha señalado por esta Corte Suprema, en el Acuerdo de Pleno AD 583-2018, de 05 de mayo de 2021, sobre la necesidad de unificar los procedimientos contenciosos administrativos:

2° Que al respecto, este Tribunal ha expresado su preocupación, atendida la existencia de numerosos procedimientos contencioso administrativos diseminados en el ordenamiento jurídico, con diversas formas de regulación, tal como se expresa en el Acta N° 151-2010 de 24 de octubre de 2010, destacando la necesidad de unificar los procedimientos contencioso administrativos, en los siguientes términos: “Se concordó en que es necesario, en razón de los principios igualdad y de certeza jurídica, que se racionalicen los numerosos procedimientos contencioso administrativos contemplados en el ordenamiento jurídico. Para ello se propondrá una iniciativa al legislador tendiente a sistematizar los procedimientos de primera instancia en los jueces letrados, las apelaciones en los tribunales de alzada y el recurso de casación de competencia de la Corte Suprema, en su caso” (p. 7).

---

regirá por las normas del recurso de amparo.

<sup>7</sup> **Artículo 16, incisos tercero y cuarto:** En caso de que la causal invocada para denegar la solicitud del requirente fuere la seguridad de la Nación o el interés nacional, la **reclamación** deberá deducirse ante la Corte Suprema, la que solicitará informe de la autoridad de que se trate por la vía que considere más rápida, fijándole plazo al efecto, transcurrido el cual resolverá en cuenta la controversia. De recibirse prueba, se consignará en un cuaderno separado y reservado, que conservará ese carácter aun después de afinada la causa si por sentencia ejecutoriada se denegare la solicitud del requirente.

La sala de la Corte Suprema que conozca la reclamación conforme al inciso anterior, o la sala de la Corte de Apelaciones que conozca la apelación, tratándose del procedimiento establecido en los incisos primero y segundo, si lo estima conveniente o se le solicita con fundamento plausible, podrá ordenar traer los autos en relación para oír a los abogados de las partes, caso en el cual la causa se agregará extraordinariamente a la tabla respectiva de la misma sala. En las reclamaciones por las causales señaladas en el inciso precedente, el Presidente del Tribunal dispondrá que la audiencia no sea pública.



Con posterioridad, se emitió el Acta N° 176-2014 de 24 de octubre de 2014 sobre “Unificación de procedimientos contencioso administrativos”, en la que se manifestó la inquietud ante la dispersión de la regulación y falta de uniformidad en el tratamiento de la materia, por lo que se acordó enviar al Ministerio de Justicia una serie de observaciones sobre los procedimientos contenciosos administrativos, presentando tres modelos de regulación:

La primera opción propuso establecer tribunales contenciosos administrativos especializados dentro del Poder Judicial, para que conozcan sobre esta materia.

Una segunda alternativa postuló que mientras no se creen los tribunales indicados, se estima conveniente realizar una regulación única de carácter general de los procedimientos contenciosos administrativos.

Finalmente, se observó la conveniencia de igualar los procedimientos contencioso administrativos especiales existentes, a través de una modificación legal que otorgue competencia, en primera instancia, a las Cortes de Apelaciones y que haga aplicable el procedimiento de ilegalidad municipal del artículo 151 del D.F.L. N° 1 de 2006 del Ministerio del Interior que “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”.

3° Que, efectuado el análisis del trabajo realizado por el ministro encargado, señor Ricardo Blanco Herrera, sobre el tema citado, se alcanzaron las siguientes conclusiones:

A.- En relación con la competencia:



El Tribunal Pleno reiteró su preferencia ya expresada en los documentos citados, esto es, que el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos deben quedar radicados en tribunales especiales, que deben integrar el Poder Judicial.

B.- Unificación de competencias:

Atendido que a la fecha no se han implementado los tribunales especiales en lo contencioso administrativo, mientras no se lleve a efecto la reforma mencionada, se estima relevante lograr la unificación de competencias y procedimientos en el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos que actualmente conocen los tribunales ordinarios y las Cortes de Apelaciones.

C.- Se arribaron a los siguientes consensos en torno al punto anterior:

1.- Teniendo en consideración el actual estado en la materia, se concuerda en que la competencia debe distribuirse entre jueces de letras y Cortes de Apelaciones, según la determinación que realice el legislador, en relación con los asuntos que deberán conocer.

2.- Para tales efectos, se acuerda expresar que la regla general para conocer de las acciones que se intenten ante los jueces de letras será el procedimiento sumario y que el régimen recursivo en contra de sus resoluciones se aplicará el previsto en la ley, sin modificaciones.

En cuanto, los asuntos de competencia de las Cortes de Apelaciones, estos deberían ser conocidos a través del procedimiento previsto para el reclamo de ilegalidad municipal, disponiendo expresamente que la sentencia dictada será



inapelable, por lo que procedería en su contra los recursos de casación.

3.- En ambos procedimientos, se propone que el plazo de interposición de la reclamación en contra del acto administrativo sea de 15 días hábiles, esto es, descontando los días sábado, domingo y festivos, de conformidad a lo que dispone la Ley General de Bases de Procedimientos Administrativos.

4.- En relación al tribunal competente: existiendo como alternativas posibles, el tribunal competente del lugar donde se dictó el acto, aquel donde produjo sus efectos o donde están emplazados los bienes involucrados, se postula que debe quedar a elección del reclamante, para favorecer el acceso a la justicia y contribuir a la descongestión de algunos tribunales.

5.- Sobre la posibilidad de disponer suspensión de los efectos del acto recurrido, se acuerda expresar que es aconsejable mantener dicha facultad.

6.- Sobre la obligación de consignación, se acuerda recomendar su eliminación.

(...)

De esta manera, podría ser posible que el establecimiento de un contencioso administrativo especial destinado a impugnar una sanción administrativa impuesta en el marco de un procedimiento disciplinario adopte estas recomendaciones como un criterio orientador respecto a la forma de regular este procedimiento. La indicación que incorpora el artículo 29 bis, ha establecido que sea la Corte Suprema el tribunal competente para conocer de esta reclamación. En atención a lo expresado en el AD 583-2018, y que la Corte tiene como principal



función uniformar la correcta aplicación de la ley, mediante el conocimiento del recurso de casación en el fondo, se propone revisar esta determinación.

En cuarto lugar, se reitera que las sanciones que puede imponer el alcalde a la jefatura de la Unidad de Control no cuentan con un procedimiento judicial expreso, como el regulado para la sanción de destitución dispuesta por la CGR, conforme al nuevo artículo 29 bis propuesto.

Como contribución al proceso legislativo se puede indicar que en ningún caso el alcalde, luego de un proceso disciplinario, podría aplicar la sanción de destitución en contra de este funcionario. Sin embargo, no existe la misma claridad respecto a la facultad de la CGR y la posibilidad de aplicar una sanción de menor entidad. Enfrentado a un caso concreto, es pertinente preguntarse si CGR solo puede destituir o, en su defecto, sobreseer o absolver, pero no aplicar sanciones intermedias como la amonestación, multa o suspensión de treinta días a tres meses.

En el mismo sentido, en atención que el objetivo de la indicación en análisis, en sus incisos primero y segundo, es modificar el régimen disciplinario de un funcionario municipal regido por la Ley 18.883, por razones de técnica legislativa, se sugiere que estas disposiciones queden incorporadas al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y no de la LOCM.

**Quinto:** Que, en síntesis, a través del presente informe se analizó la indicación introducida por el Ejecutivo al proyecto de ley que “Modifica distintos cuerpos legales en materia de transparencia, fiscalización y probidad de las corporaciones municipales y



organizaciones funcionales”, mediante la cual se busca fortalecer la figura del encargado de la Unidad de Control que existe en cada municipio, iniciativa que busca fortalecer los niveles de transparencia, probidad, prevención de la corrupción y velar por el buen uso de los recursos municipales.

Se realizan observaciones al procedimiento judicial creado para reclamar de la sanción de destitución del encargado de la Unidad de Control, expresando que es impropio denominar “apelación” a este procedimiento de impugnación, por cuanto corresponde a un contencioso administrativo especial y su denominación es reclamo de legalidad.

Luego, se hacen diferentes aportes a la norma proyectada, reiterando lo expresado por esta Corte Suprema respecto a la creación de nuevos procedimientos contenciosos administrativos y se solicita revisar la elección del máximo tribunal, como el competente para conocer de esta acción en única instancia.

Se hace presente, por último, que una indicación como la propuesta debería ser parte del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y no de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Ofíciase.

PL N°31-2023”



Saluda atentamente a V.S.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

