

Minuta de Vinculación Directa del Control Municipal con la Contraloría Regional

Reformas Legales Necesarias

Para concretar que la Unidad de Control Interno Municipal dependa directamente de la Contraloría General de la República (CGR) –a través de sus contralorías regionales– se requieren modificaciones en varios cuerpos legales. En particular, deben ajustarse disposiciones de:

- La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695).
- La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 10.336).
- Otros cuerpos normativos, como el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley N° 18.883) y los reglamentos municipales internos que organizan la administración local.

A continuación se detallan las principales normas a modificar en cada uno, junto con un análisis básico del impacto legal de esta medida.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (N° 18.695)

En la Ley N° 18.695, que organiza jurídica y administrativamente a las municipalidades, habría que reformar los artículos que definen la existencia, funciones y subordinación de la unidad de control interno:

- **Artículo 15:** Establece las unidades básicas de la municipalidad (secretaría municipal, planificación comunal, obras, aseo, finanzas, asesoría jurídica y **control**, entre otras)[1]. Se podría añadir aquí que la unidad de **Control** está sujeta a la supervisión técnica directa de la Contraloría General (vía la contraloría regional respectiva). Esto armonizaría la estructura municipal con la nueva dependencia externa, similar a cómo la Dirección de Obras Municipales se sujeta a normas técnicas del Ministerio de Obras Públicas o MINVU en su ámbito.
- **Artículo 29:** Define las **funciones de la unidad de control** y el régimen de nombramiento/remoción de su jefe[2][3]. Aquí se requieren varios ajustes:
- **Dependencia jerárquica:** Incorporar una disposición que señale explícitamente que la unidad de control municipal dependerá funcional y técnicamente de la Contraloría General de la República, por medio de la contraloría regional correspondiente. Actualmente la ley sólo contempla una “dependencia técnica” al órgano contralor (según la Ley 10.336) pero la unidad sigue formando parte de la administración municipal. La reforma propondría una dependencia más directa, limitando la subordinación al alcalde en materia de control. Esto implicaría que las instrucciones metodológicas y prioridades de fiscalización provengan de la Contraloría, reforzando la independencia del control interno.
- **Nombramiento del Jefe de Control:** Mantener el concurso público y la aprobación del concejo para nombrar al jefe de la unidad (como hoy)[3], pero posiblemente requerir ratificación o acuerdo de la Contraloría. Por ejemplo, podría exigirse la conformidad del Contralor General o del contralor regional en

la designación, asegurando que el designado cumpla perfiles técnicos acordes a estándares de la CGR.

- **Remoción y disciplina:** Actualmente, el jefe de Control sólo puede ser removido por causales legales y mediando sumario administrativo; en caso de incumplimiento grave de sus funciones (por ejemplo, no representar un déficit presupuestario), el sumario lo instruye la CGR a petición del concejo[4]. Con la nueva propuesta, podría fortalecerse aún más esta garantía de independencia: la **remoción** del director de Control debería requerir autorización o instrucción directa de la Contraloría General, evitando que un alcalde pueda presionarlo o destituirlo arbitrariamente. En los hechos, el control interno pasaría a tener una tutela externa: si el alcalde quisiera remover al jefe de Control por mal desempeño, tendría que intervenir la Contraloría mediante un sumario o pronunciamiento previo favorable a la medida. Esto elevaría el estándar actual, que ya prohíbe que el alcalde insista en actos objetados por el control sin pronunciamiento favorable de Contraloría[5].
- **Artículo 81:** Este artículo impone al jefe de Control la obligación de representar al concejo cualquier presupuesto deficitario o deudas que comprometan el financiamiento municipal[6]. La reforma no alteraría la esencia de esta función, pero al estar el control interno bajo dependencia de la CGR, se refuerza su potestad para hacer estas representaciones sin temor a represalias locales. De hecho, hoy la ley señala que si el concejo no acoge la objeción del control y no corrige el déficit, los responsables políticos asumen responsabilidad solidaria[7]. Con la nueva vinculación, cabe esperar que el respaldo de Contraloría dé mayor peso a estos informes de la unidad de control. En términos legales, podría mantenerse la obligación del artículo 81, pero aclarando que el control interno actúa bajo la órbita de la Contraloría al emitir tales pronunciamientos, lo que le otorga mayor fuerza jurídica.

Las modificaciones a la LOC de Municipalidades buscarían sujetar orgánicamente la Unidad de Control a la Contraloría, sin desmedro de que siga operando in situ en el municipio. Esto supone cambios de alta envergadura en un texto de rango orgánico constitucional, que requerirán un amplio consenso legislativo para su aprobación (quórum calificado). Sin embargo, se enmarca en las iniciativas recientes para fortalecer la probidad municipal. De hecho, un proyecto de ley de *"Integridad Municipal"* ya propone reforzar la Unidad de Control Interno modificando la Ley 18.695[8], aunque la idea de dependencia directa de la CGR va más allá y exigiría especificaciones claras en la ley.

Ley Orgánica de la Contraloría General (N° 10.336)

La Ley N° 10.336, que organiza y regula las atribuciones de la Contraloría, también debe adaptarse para permitir esta nueva relación jerárquica con los controles municipales. En particular, es clave modificar el artículo 18 de dicha ley, que actualmente dispone lo siguiente:

Art. 18 Ley 10.336: "Los servicios sometidos a la fiscalización de la Contraloría General deberán organizar las oficinas especiales de control que determine este Organismo... Los contralores, inspectores, auditores o empleados con

otras denominaciones que tengan a su cargo estas labores quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría General, y en caso de que aquellos funcionarios representen actos de sus jefes, éstos no podrán insistir en su tramitación sin que haya previamente un pronunciamiento escrito de ese Organismo favorable al acto”[5].

Actualmente, pues, existe la dependencia técnica: las unidades de control interno de servicios públicos (incluidas municipalidades) deben seguir las instrucciones técnicas y normas que la CGR dicte, y si un auditor interno objeta un acto de su jefe (p.ej. el alcalde), éste no puede ejecutarlo mientras Contraloría no lo avale[5]. Para lograr una “*dependencia directa*” o jerárquica, se propone reformar este artículo en, al menos, dos sentidos:

- **Dependencia orgánica y funcional:** Reemplazar o complementar la expresión “dependencia técnica” por una fórmula que indique dependencia jerárquica o funcional directa respecto de la CGR en el caso de las municipalidades. Por ejemplo, podría decirse que los directores o unidades de control de municipalidades “quedarán sujetos a la dirección y dependencia directa de la Contraloría General de la República (por intermedio de la Contraloría Regional respectiva) en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras”. Esto convertiría formalmente al equipo de Control Interno municipal en agente auxiliar de la Contraloría, semejante a una extensión de ésta en el nivel comunal. La CGR podría entonces no solo dictar instrucciones generales, sino también dirigir su trabajo, programar auditorías específicas, requerir informes y evaluar su desempeño de manera vinculante. Se trata de un cambio fundamental en la relación actual, que refuerza la autonomía técnica ya vigente[5] con potestades de supervisión efectiva.
- **Procedimiento ante objeciones (“representaciones”):** Mantener la regla de que si el controlador interno representa un acto a su jefe, este no puede insistir sin visto bueno de CGR[9]. Esta garantía ya está consagrada, pero podría ampliarse. Por ejemplo, la ley podría prever que toda discrepancia grave entre el alcalde y el Director de Control sea elevada automáticamente a la Contraloría Regional, la cual resolverá en definitiva. Actualmente, el sistema exige un pronunciamiento escrito favorable de CGR antes de proseguir un acto objetado[9]; esto permanecería, pero con la diferencia de que el director de Control actuaría desde el inicio como subordinado técnico de la Contraloría, dándole más respaldo frente a presiones locales.

Adicionalmente, podrían introducirse en la Ley 10.336 nuevas disposiciones que faculden expresamente a la Contraloría a participar en el nombramiento y remoción de los controles internos municipales (coordinado con la LOC de Municipalidades). Por ejemplo, establecer que el Contralor General podrá proponer ternas de candidatos para jefe de Control o invalidar designaciones que no cumplan requisitos técnicos, así como suspender o instruir la remoción de un director de Control que incurra en faltas graves a sus deberes. También sería pertinente ajustar otros artículos relativos a la organización interna de la Contraloría para incorporar esta supervisión de los controles municipales dentro de la estructura de las Contralorías

Regionales (pudiendo crearse unidades específicas encargadas de coordinar a los Directores de Control Municipal).

Cabe señalar que estas modificaciones a la Ley 10.336 complementan la reforma a la ley municipal: mientras esta última redefine la posición del control interno dentro del municipio, la ley de la Contraloría le daría a dicho órgano contralor las competencias para ejercer efectivamente su nueva autoridad sobre los controles locales. En términos jurídicos, se fortalecería así el principio de tutela del ente fiscalizador en el ámbito municipal, profundizando la “tutición técnica” vigente[10] hacia una tutela jerárquica. Esto implica un impacto considerable en el diseño institucional de la CGR, que asumiría un rol más proactivo en la supervisión del uso de recursos públicos a nivel comunal.

Otros Cuerpos Normativos (Estatuto Administrativo y Reglamentos)

Además de las leyes orgánicas mencionadas, la implementación de esta propuesta exige cambios en normas complementarias que rigen al personal municipal y la organización interna local:

- **Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley N° 18.883):** Este estatuto regula la relación laboral y disciplinaria de los funcionarios municipales (incluyendo al personal de la unidad de control). Varias disposiciones aquí deberían adecuarse:
- **Subordinación jerárquica:** El Estatuto establece que el alcalde y los jefes de unidades ejercen control jerárquico sobre sus subalternos[11]. Habría que introducir una excepción para el Director de Control y su equipo en lo relativo a sus funciones fiscalizadoras. Es decir, reconocer que, en materias de control interno, estos funcionarios se rigen por las instrucciones y lineamientos de la CGR, por sobre las órdenes del alcalde. Esto les daría respaldo normativo para desobedecer cualquier instrucción municipal que colida con normas de la Contraloría o con sus deberes de probidad, sin incurrir en infracción al Estatuto.
- **Dependencia administrativa:** Si bien seguirán siendo funcionarios municipales en cuanto a remuneraciones y dotación, podría preverse que, por ejemplo, el proceso calificadorio anual del Director de Control sea realizado o visado por la Contraloría, en lugar del alcalde. De igual forma, las sanciones disciplinarias graves contra miembros de la unidad de control quizás deban ser tramitadas en conjunto con la CGR. Actualmente, un sumario administrativo en una municipalidad lo ordena el alcalde (art. 127 Estatuto) y designa a un fiscal instructor[12][13]; en el caso del jefe de Control ya existe la salvedad de intervención de CGR para ciertos casos[4]. La reforma debería ampliar esta participación de Contraloría a *todas* las investigaciones o sanciones relativas al personal de control interno, para evitar represalias locales. En la práctica legal, significaría que un Director de Control sólo podría ser suspendido, trasladado o removido con autorización de Contraloría, lo cual reforzaría su inamovilidad relativa.
- **Incompatibilidades y exclusividad:** Conviene también asegurar que el Director de Control dedique todo su esfuerzo a sus funciones de fiscalización. El Estatuto

podría agregar una incompatibilidad especial que le prohíba ejercer otros cargos o funciones que puedan comprometer su independencia (por ejemplo, que el jefe de Control no asuma tareas operativas ajenas al control, ni cargos de confianza política). Esto ya está siendo considerado en la agenda de integridad: el proyecto de ley de Integridad Municipal busca establecer incompatibilidades para funcionarios de confianza del alcalde y fortalecer la unidad de control[8]. Alineado con ello, las reformas estatutarias cimentarían la autonomía del control interno municipal como un órgano técnico.

- **Reglamentos Municipales de Organización Interna:** Cada municipalidad, en virtud del artículo 31 de la Ley 18.695, posee un Reglamento municipal que determina su estructura interna y funciones específicas de sus unidades[14]. Tras los cambios legales propuestos, esos reglamentos locales deberán ser modificados por los concejos municipales para reflejar la nueva dependencia del órgano de control. En ese reglamento se definirá operativamente cómo interactúa la Dirección de Control con el alcalde, el concejo y la Contraloría. Por ejemplo, podría establecer que el Director de Control deberá reportar periódicamente sus auditorías a la Contraloría Regional, que ante instrucciones contradictorias (alcalde vs. Contraloría) prevalecerán las del órgano contralor, y que en caso de discrepancias se estará al pronunciamiento de la CGR. También se deberán ajustar los manuales de organización para clarificar que, aunque la unidad de control siga siendo parte del municipio, su supervigilancia técnica y metodológica corresponde al ente fiscalizador externo.
- **Otras normas sectoriales:** Si bien los focos principales son los ya señalados, podría ser necesario revisar normativa conexas. Por ejemplo, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (N° 18.575), que consagra el principio de probidad y obligaciones de los jefes de servicio, podría complementarse indicando que en municipalidades el cumplimiento de la probidad será verificado en forma colaborativa con la CGR a través de la unidad de control. No sería una modificación imprescindible, pero aportaría coherencia al marco de probidad administrativa. Asimismo, cualquier reglamentación de la CGR sobre sistemas de control interno (por ejemplo, la nueva Resolución Exenta N° 1.962/2022 que aprueba normas sobre control interno de la CGR[15]) tendría que actualizarse para incorporar esta relación especial con los controles municipales. En síntesis, se busca un ajuste integral del ordenamiento para inscribir la unidad de control comunal dentro del sistema nacional de control público, con la CGR como ente rector.

Análisis Jurídico del Impacto de la Medida

La propuesta de vincular directamente el equipo de Control Interno municipal con la Contraloría Regional tendría un impacto jurídico significativo en el funcionamiento municipal y el esquema de control público:

- **Fortalecimiento de la independencia y probidad:** Desde una perspectiva de política pública, la medida tiende a mejorar la fiscalización del uso de recursos públicos locales, dotando al control municipal de mayor autonomía frente a autoridades locales. Actualmente, pese a la autonomía municipal, la ley reconoce la necesidad de control externo: las municipalidades son fiscalizadas por la Contraloría conforme a su ley orgánica[16]. Con la reforma, esta fiscalización se haría más *in situ* y preventiva a través del control interno potenciado. El Director de Control tendría un respaldo institucional más fuerte para auditar, representar actos ilegales o denunciar irregularidades, sin temer represalias del alcalde o concejo, lo que elevaría los estándares de integridad en la gestión comunal. Ello responde a los diagnósticos recientes sobre aumento de casos de corrupción municipal y la necesidad de mejores controles[17]. La CGR, por su parte, ampliaría su alcance operativo, pudiendo coordinar mejor las auditorías internas de municipios y evitando vacíos de control. En suma, jurídicamente se robustece el principio de probidad administrativa en el nivel local, dándole efectividad con una tutela más directa del órgano contralor.
- **Autonomía municipal vs. tutela del Estado:** Un aspecto a considerar es el balance con la autonomía municipal garantizada por la Constitución. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con patrimonio y personalidad propia, encargadas de satisfacer necesidades locales (art. 118 Constitución; art. 1 Ley 18.695)[18]. Quitar al alcalde la subordinación del personal de control y entregársela a un órgano central (CGR) supone limitar parcialmente esa autonomía en aras de la probidad. Legalmente, es viable siempre que se tramite como Ley Orgánica Constitucional (requerida para materias municipales) y se justifique por razones de interés nacional (combate a la corrupción, correcto uso de fondos públicos). Es comparable a otras injerencias estatales legítimas en lo local, como la tutela financiera que ejerce la Contraloría en la toma de razón de ciertos actos o la subordinación técnica de los Directores de Obras a la normativa urbanística nacional. El impacto jurídico será que ciertas decisiones referentes al control interno (designación, instrucciones de trabajo, eventuales sanciones) ya no recaerán exclusivamente en autoridades municipales, sino en la Contraloría. Esto redefine las relaciones jerárquicas: el alcalde seguirá siendo el “jefe superior” del municipio[19], pero en materia de control deberá acatar y no obstruir las decisiones técnicas de un funcionario que ahora responde ante la CGR. Podría haber tensiones iniciales en la práctica, pero normativamente se establecerán cauces claros de coordinación. La reforma orgánica deberá calibrarse cuidadosamente para no anular la capacidad de gestión del alcalde (quien requiere auditorías internas eficientes), sino para someterla a un escrutinio objetivo.

- **Necesidad de reformas de alto quórum y voluntades políticas:** Dado que tanto la Ley 18.695 como posiblemente la Ley 10.336 tienen rango de ley orgánica constitucional, sus modificaciones exigen mayorías calificadas en el Congreso (4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, según la legislación vigente en 2025). Esto implica que la propuesta requiere amplio consenso político. Los llamados en la pregunta a que “exista voluntad para las reformas de ley” son pertinentes: se trata de un cambio estructural que podría encontrar resistencias de autoridades municipales recelosas de perder control sobre sus órganos internos. Sin embargo, hay señales favorables: el Ejecutivo y el Congreso han estado impulsando agendas de integridad pública y descentralización responsable. Por ejemplo, el Proyecto de Ley de Integridad Municipal 2023 –ya aprobado en la Cámara de Diputados– va en la línea de reforzar unidades de control y estándares de transparencia[20][21]. Aunque aquel proyecto no llega a establecer la dependencia directa del control con la CGR, sí demuestra un diagnóstico compartido de que el control interno municipal debe fortalecerse y profesionalizarse. Nuestra propuesta sería un paso adicional y más audaz en ese camino, que jurídicamente elevaría a ley dura lo que hoy son en parte instrucciones y convenios de colaboración técnica. De hecho, la CGR actualmente emite normas e instrucciones para coordinar con las unidades de control (ej. Resol. Ex. 1.485/1996 y 1.962/2022 de la CGR)[10][15], pero dichas directrices carecen de la fuerza vinculante que tendría una reforma legal que las haga obligatorias y estructurales.
- **Implicancias en la gestión y control financiero:** Con un control interno directamente dependiente de la Contraloría, mejorará la uniformidad y coordinación del control financiero del Estado en todos sus niveles. Documentos normativos señalan que los métodos de auditoría interna ya deben sujetarse a instrucciones de Contraloría para mantener uniformidad[22]. Al formalizar esta dependencia, se cierra el circuito: los municipios serían parte integral del sistema nacional de control, con criterios homogéneos supervisados por la CGR. Legalmente, esto puede traducirse en mejoras en la rendición de cuentas: por ejemplo, la CGR podría centralizar informes de las 345 municipalidades, detectar patrones de riesgo comunes y reaccionar más rápido ante irregularidades locales. También se espera un impacto preventivo: un alcalde sabrá que su unidad de control reporta a un ente externo, lo que desincentiva conductas indebidas. En cuanto a la disciplina presupuestaria, ya el marco vigente impide aprobar gastos sin financiamiento y hace personal y pecuniariamente responsables a alcaldes y concejales que causen déficits[7]. Con la nueva estructura, el Director de Control (respaldado por Contraloría) tendrá más autoridad para frenar o denunciar actos que comprometan la hacienda municipal, haciendo más efectiva la norma.

La vinculación directa del control municipal con la Contraloría Regional requiere cambios legales profundos pero coherentes con la evolución del principio de probidad en Chile. Las leyes y reglamentos a modificar –la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de la CGR, el Estatuto Municipal y normativas internas– deberán articular un **nuevo modelo de control**, en que el funcionario a cargo de auditar al municipio tenga independencia funcional y apoyo institucional

del órgano contralor del Estado. Jurídicamente, se traduce en un **reforzamiento de la tutela estatal sobre la legalidad del gasto público local**, con probable efecto positivo en la transparencia y eficiencia municipal, aunque con el desafío de respetar la autonomía local en lo que corresponda. Si se logra el consenso para estas reformas, Chile daría un paso importante hacia asegurar *“el cuidado y buen uso de los recursos públicos”* –lema insigne de la Contraloría– también en el ámbito municipal, mediante un esquema de control más integrado y robusto.

Fuentes: Ley N° 18.695, art. 15, 29 y 81[1][23][6]; Ley N° 10.336, art. 18[5]; Ley N° 18.883, art. 61[11]; Proyecto de Ley de Integridad Municipal (Boletín 15329-06)[24][8]; Presentación Cámara de Diputados, 2021[25]; Resoluciones CGR sobre control interno[15].