

REVISIÓN CRÍTICA DE LAS CONTRALORÍAS REGIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN DEL CONTROL ADMINISTRATIVO EN LAS UNIDADES DE CONTROL DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES

CRITICAL REVIEW OF THE REGIONAL COMPTROLLER'S OFFICES AND DECENTRALIZATION OF ADMINISTRATIVE CONTROL IN THE CONTROL UNITS OF REGIONAL GOVERNMENTS AND MUNICIPALITIES

SERGIO ARENAS BENAVIDES *

RESUMEN: Ante el problema de conciliar la autonomía de los órganos de gobierno territoriales (Gobiernos Regionales y Municipalidades) con el debido control de sus actos, confluyen dos caminos, uno por parte de la Contraloría General de la República mediante las Contralorías Regionales y otro por las Unidades de Control de Gobiernos Regionales y Municipios. En este trabajo se plantea el estado actual de estas instancias, sus puntos de encuentro, y cuáles son las posibilidades para que su participación se potencie con miras a vigilar con eficacia el cumplimiento de la ley por los órganos administrativos territoriales.

PALABRAS CLAVE: Descentralización administrativa – Contralorías Regionales – Gobiernos Regionales – Municipalidades – control de los actos administrativos.

ABSTRACT: Faced with the problem of reconciling the autonomy of territorial government bodies (Regional Governments and Municipalities) with the proper control of their actions, two paths converge, one by the General Comptroller of the Republic through the Regional Comptrollers and another by the Control Units of Regional Governments and Municipalities. This paper discusses the current state of these bodies, their meeting points, and what are the possibilities for their participation to be strengthened with a view to effectively monitoring compliance with the law by territorial administrative bodies.

KEYWORDS: Administrative decentralization - Regional Comptroller Offices – Regional Governments – Municipalities – control of administrative acts.

RESUMEN / ABSTRACT

* Abogado. Licenciado en Cs. Jurídicas, Universidad de Chile. Magíster en Derecho, Universidad de Talca. Correo electrónico: sergioarenasb@gmail.com.

I.- INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo, o más bien la institucionalidad regida por este derecho, se halla entrecruzado por la concurrencia de diversos principios que guían su orgánica y su actuar, tanto aquellos consagrados en el derecho positivo como por los que se han asentado por el trabajo doctrinario y jurisprudencial. A veces se pueden observar cruces o conflictos entre estos principios, como lo haremos en esta ponencia entre autonomía y control.

En esta ponencia buscamos observar el panorama actual del control administrativo a nivel territorial, con énfasis primeramente en la situación de la Contraloría General de la República en cuanto a su desconcentración regional, y luego en los órganos con autonomía administrativa de competencia regional (Gobierno Regional) y comunal (Municipalidad).

Primeramente, el enfoque en la Contraloría se debe a que, siendo el organismo fiscalizador de la Administración Pública por excelencia, no debería sustraerse a los principios establecidos en la actual Constitución y especialmente al relativo a la descentralización, aun cuando su legislación orgánica sea de tiempos anteriores a la entrada en vigencia de nuestra Ley Fundamental. Entonces, veremos cuál es el estado actual en lo normativo, así como las soluciones que han adoptado los contralores para adecuar al organismo fiscalizador al orden institucional vigente, destacando como es obvio la institución de las Contralorías Regionales.

En cuanto a los segundos, se han escogido porque, además de su legitimidad como órganos representativos de la ciudadanía atendido el origen por voto popular de sus autoridades (aunque en buena parte establecida recientemente) tienen una autonomía constitucional y legal que no tendrían los órganos que son meras desconcentraciones del nivel central (delegados presidenciales, direcciones regionales o provinciales). Asimismo, reformas legales más o menos recientes han consagrado la existencia de unidades de control interno, con cierta independencia funcional para el control de las instituciones a las que acceden. Así las cosas, este último punto será el centro de atención, y en ello también se intenta ver su conexión con el ente representativo de la Contraloría en la región, que es la Contraloría Regional.

Para efectuar el cometido de este trabajo, lo principal es tomar la normativa vigente, referida tanto al órgano fiscalizador por excelencia como lo es la Contraloría, así como a los órganos autónomos de nivel territorial como lo son el Gobierno Regional, a fin de construir el estudio. Asimismo, y también como elemento interpretativo, debemos definir lo que es el control administrativo y su aplicación en nuestro derecho, lo que obliga a recurrir a la doctrina vigente. La jurisprudencia se ha restringido a las pocas intervenciones normativas de la Contraloría, ya que no se ha hallado fallos judiciales que hayan dirimido algún conflicto en esta área. Para las propuestas que pudieran solucionar los problemas que se identifican luego del análisis de los institutos en comento, se ha

optado por combinar ejemplos del derecho comparado (países vecinos con instituciones similares a la Contraloría) con las propuestas relativas al tema que surgieron en los recientes procesos constitucionales que vivió nuestro país.

Y antes de adentrarnos en el trabajo, podemos plantear como hipótesis de trabajo que, en el actual orden jurídico, la institucionalidad regional y local, así como la Contraloría, adolece de debilidades que conspiran contra la eficiencia del control administrativo a nivel territorial, como una legislación obsoleta respecto del principal órgano fiscalizador, que no fue adaptada a los cambios constitucionales y legales posteriores, debiendo repararse esa falencia *motu proprio* por el órgano fiscalizador. Por otra parte, se podría advertir que los órganos de control de los gobiernos regionales y municipales, al formar parte de su propia orgánica, ven vulnerada su independencia a la hora de ejercer su rol vigilante del instituto. Por último, aunque las leyes relativas a las unidades de control consagran la coordinación y cooperación con la Contraloría, la duplicidad de funciones a nivel regional pudiera traer conflictos en cuanto al nivel competente para ello.

II.- PANORAMA GENERAL

Desde la entrada en vigencia de la Constitución actual, la descentralización ha sido un objetivo primordial en la gestión del Estado, en su rol ejecutivo o administrativo. Tanto así que el art. 3 de la Carta Fundamental incluye en las Bases de la Institucionalidad la mirada descentralizadora (o desconcentrada, en subsidio) en lo territorial de la actuación administrativa, a fin de que los territorios, especialmente regiones y comunas, puedan gestionar algunas tareas públicas con el margen de autonomía establecido en el sistema institucional.

Por ello, la carta fundamental ha establecido, y luego la ley ha desarrollado, instituciones claves en el ejercicio de esta, como son los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, que además de tener órganos generados democráticamente, se les han asignado algunas facultades en el campo del desarrollo económico, social y cultural, así como los asuntos cotidianos de sus comunidades, con presupuestos y fondos propios, además de la posibilidad de gestionar otras labores mediante convenios de transferencia de competencias o la coordinación entre instituciones.

Con todo, el cumplimiento de la ley y la correcta gestión de los recursos legales y económicos también es un principio fundamental de la labor del Estado, que en el caso de la Administración se consagra tanto a nivel constitucional en los artículos 6 a 8 que conforman la cláusula primordial del Estado de Derecho,¹ como legal, como bien lo

¹ OÑATE, Emilio. “La importancia del control en la administración del Estado”. *Actualidad Jurídica*, 2012, N° 25, pp. 343-358.

estatuje el artículo 5 de Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración a propósito de la eficacia en el uso de recursos públicos y cumplimiento de funciones², para lo cual nuestro ordenamiento ha previsto la existencia de reglas legales como reglamentarias, así como organismos que deben vigilar esta parte del orden administrativo, sin perjuicio de la labor de los tribunales de justicia en la materia. Por excelencia, el órgano controlador e interventor en la materia es la Contraloría General de la República, establecido como un “poder paralelo” del Ejecutivo y por tanto de todo el ordenamiento administrativo que depende de él.³

Así las cosas, la autonomía de los órganos administrativos territoriales tiene como límite su responsabilidad legal,⁴ que debe rendirse en su propio seno, como veremos respecto a las Unidades de Control que tienen estos estamentos, como la que se efectúa desde lo externo, como ocurre con la Contraloría Regional a propósito de sus Contralorías Regionales.

Por ello, es imperioso establecer la conciliación entre, por un lado, acercar la labor estatal a la gente y por el otro procurar el uso eficiente y legal de recursos públicos que van en beneficio de esas mismas comunidades. Por ello, la desconcentración del control administrativo es una manera de conciliar ambos principios, el de autonomía y el de control.⁵

De este modo, este trabajo se enfoca en el control de la descentralización territorial, tomando por objetos de estudio tanto las Contralorías Regionales como las Unidades de Control de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, a fin de responder a las siguientes dudas:

(i) En cuanto a Contraloría como ente controlador, calificar el actual estado de sus Contralorías Regionales como entes desconcentrados, su situación actual y su relación con los órganos territoriales autónomos.

(ii) En cuanto a las Unidades de Control, si su situación actual les permite ser un controlador autónomo de las instituciones a las que pertenecen, y cuál es su relación con las contralorías regionales.

² Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto con Fuerza de Ley 1/19.653 de 13 de diciembre de 2000. Artículo 5: “Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.”

³ BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho Administrativo General*. Thomson-Reuters, Santiago, 2011, pp. 389.

⁴ CORDERO, Luis, “La Autonomía Constitucional”, *La Semana Jurídica* 2001, N° 34, p. 6.

⁵ MANRÍQUEZ, Ernesto. “El principio de control administrativo en el contrato de concesión de obra pública”. Memoria de Licenciatura en Derecho. Universidad de Chile, 2011, pp. 3-6 y 53.

III.- CONCEPTO DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Control es aquella etapa del proceso administrativo que consiste en la medición y corrección del desempeño real de la organización en comparación con los objetivos y planes previamente determinados, para retroalimentar el proceso para la toma de decisiones.⁶ Dentro de la organización administrativa, es el acto por el cual la administración puede revisar las actuaciones tanto fácticas como jurídicas de sus entes y funcionarios.⁷ Esto es, es una posibilidad que la ley otorga para que los entes administrativos puedan entrar a conocer los actos realizados dentro de su propia esfera o la de otro órgano cuando la ley le faculta u obliga a hacerlo.⁸

Para no ahondar en los diversos tipos de control, sólo haremos referencia a los controles interno y externo, y vertical y horizontal:

Un control puede ser *interno*, cuando el órgano o funcionario que realiza la función es o pertenece al servicio examinado, y *externo* cuando ese órgano o funcionario no pertenece. Por otro lado, el control puede ser *vertical*, cuando el revisor tiene un rol jerárquico o de supervigilancia respecto del examinado, u *horizontal*, cuando se ejerce por un órgano independiente que no tiene potestad de mando sobre el vigilado.

El principio de control, si bien no está expresamente señalado en la Constitución, puede ser obtenido como teoría a partir de lo establecido en los arts. 6, 7 y 8, en relación a la actuación de los poderes públicos en cuanto a su competencia y la exigencia de probidad; art. 38 inciso segundo, en cuanto al derecho a demandar judicialmente por lesión de derechos provocada por la Administración, y la regulación referida a la Cámara de Diputados y la Contraloría General de la República en cuanto entes fiscalizadores de la actividad gubernamental o administrativa.⁹ A nivel legal, la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración estatuye en su art. 11 este principio: “las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia”.¹⁰ Eso sería un control directo, derivado de la potestad jerárquica en la administración. Como tal, no es sólo una facultad del jefe,

⁶ Ministerio del Interior. *Diccionario de Administración Pública Chilena*. Santiago: LOM, 2002, p. 53.

⁷ CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo* (2ª edición). Santiago: Legal Publishing, 2015. pp. 529-530.

⁸ VALDIVIA, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant, 2018, pp. 58 y 321.

⁹ Véase: FERRADA, Juan Carlos. “Los Derechos Fundamentales y el Control Constitucional”. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2004, vol.17, pp. 113-137, en línea: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502004000200005&lng=es&nrm=iso

¹⁰ Art. 11 Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto con Fuerza de Ley 1/19.653 de 13 de diciembre de 2000.

sino también un deber legal emanado de las propias responsabilidades de éste como del deber general del organismo en que se encuentra¹¹.

Pero como hemos visto, también existe un control indirecto, de clase horizontal o diagonal, efectuado por quien no tiene una potestad de mando sobre quien es fiscalizado, sea porque no está en la línea de jerarquía, sea porque no pertenece al órgano. Eso lo veremos a propósito de la Contraloría como entidad controladora paralela a la Administración, en conformidad a lo señalado en los artículos 98 y 99 de la Constitución.¹²

Podemos definir entonces que el Control es una verdadera regla de clausura de demás principios de actuación de la Administración a todo nivel, puesto que deriva de la aplicación de los demás principios, y termina siendo un delimitador de la actuación de los organismos administrativos¹³.

IV.- CONTROL ADMINISTRATIVO A NIVEL TERRITORIAL

En vista del deber constitucional de promover la descentralización de la administración del Estado, especialmente en lo que atinge a la aplicación a nivel territorial, es que el control de los actos de los órganos residentes en las regiones y comunas, en especial los “acentralizados”,¹⁴ o autónomos, como son las Municipalidades y Gobiernos Regionales tiende a ser algo que merece atención, por la evidente tensión entre autonomía y legalidad y la validez que deben tener las instancias de revisión.

En cuanto a los objetivos primordiales, estos los podemos extraer de las normas legales y constitucionales ya vistas, pero resumiré mostrar en que se deberían cumplir tres fines:

Control de la Legalidad: como hemos dicho anteriormente, la descentralización tiene como límite el marco establecido por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de los roles de estos organismos, a fin de por un lado no invadir competencias de otro nivel y, por otro, cumplir a cabalidad con las obligaciones derivadas de su función.

¹¹ Véase MONTT, Santiago. “Autonomía y responsividad: Dos expresiones de la vocación juridificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales”. Documento de trabajo 4, Centro de Regulación y Competencia Universidad de Chile, 2010, p. 9, y SOTO KLOSS, Eduardo. “La jerarquía (un principio básico de la organización del Estado)”. En: *Ius Publicum*, 2008, 21, p. 85.

¹² CORDERO, Luis. *El Principio del Control Público en el Derecho Administrativo Chileno*. Apunte de clases. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2006, p. 57.

¹³ BERMÚDEZ, op.cit., pp. 378-380; VALDIVIA, cit. (n. 6), pp. 321-322.

¹⁴ Concepto referido a aquellas entidades administrativas que gozan de autonomía legal o constitucional y no se rigen por el Título II de la LOCBGAE. Véase al respecto PANTOJA, Rolando. *La Organización Administrativa del Estado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998, pp. 311-313.

Eficiencia en uso de recursos: a los órganos la ley les otorga determinados recursos materiales, humanos o normativos, por lo que debe cerciorarse de que no se han producido usos distintos a los establecidos en la normativa o se excedan de los límites señalados para el uso.

Efectividad de cumplimiento: existiendo, pues, funciones y atribuciones que deben cumplir estos órganos, la posibilidad de que se consiga esa aumenta en la medida de que exista un control eficiente de los actos y recursos de estos órganos.

4.1. Control externo general: Contralorías Regionales

La Ley Orgánica de la Contraloría, N° 10.336, otorga al Contralor General la potestad de organizar el órgano en función de las necesidades del servicio, con las limitaciones que señalan los arts. 26 y siguientes, sobre las unidades que esta ley contempla.

En materia territorial, el art. 24 de esta ley¹⁵ dispone que el Contralor podrá designar dependencias en lugares del país distintos a la capital, para mayor eficiencia y facilidad de las labores propias del organismo, mediante resolución fundada.

Como podemos extraer del texto, otorga al jefe superior de la repartición una amplia discrecionalidad en cuanto a la creación de unidades territoriales que cumplan algunas de las funciones del órgano, con el objetivo de facilitar el control de la administración que funciona en determinadas áreas del país.

Con todo, establece un principio de estabilidad legal mínima en cuanto a la existencia de estas unidades territoriales, que es de cuatro años, aunque inmediatamente señala que por causas calificadas relativas al servicio el contralor puede establecer una duración menor, así como por causa mayor.

La Contraloría fue creada bajo el imperio de la Constitución de 1925, luego de las recomendaciones hechas por la comisión Kemmerer. En su propuesta, la comisión sugirió crear contralorías provinciales, cosa que se desechó por parte del gobierno de Ibáñez pues eso debilitaría a la Contraloría en su rol de contrapeso al ejecutivo.¹⁶

¹⁵ Ley 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República. Texto coordinado, sistematizado y refundido por el Decreto 2421 de 7 de julio de 1964, artículo 24: “El Contralor General podrá constituir dependencias de la Contraloría en las zonas del país que él determine, con el objeto de facilitar y hacer más eficaz el control que la ley le encomienda, fijando por resolución la jurisdicción territorial de dichas oficinas, sus atribuciones y el personal de este organismo que las atenderá dentro de la competencia general de la Contraloría.

Para los efectos de un adecuado ejercicio de las facultades fiscalizadoras, el personal de estas dependencias permanecerá un plazo mínimo de cuatro años, salvo necesidades del Servicio o razones de fuerza mayor”.

¹⁶ CONSEJO CONSTITUCIONAL (2023). Comisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos Sesión 9ª celebrada en jueves 29 de junio de 2023, p. 122 (en línea): https://www.procesoconstitucional.cl/consejoadmisibilidad/verDoc.aspx?prmID=5479&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION,

Con el advenimiento del proceso de Regionalización y la Constitución de 1980 se produce un énfasis en la descentralización administrativa a nivel territorial, consagrando así el proceso regionalizador iniciado seis años antes¹⁷. Con todo, no hubo una consagración legal que adecuase al órgano revisor al nuevo orden, debiendo ser el propio ente quien deba *motu proprio* hacer esta labor.

Así, podemos citar la Resolución 411 de 2000 de la Contraloría, dictada bajo el mandato del contralor general Arturo Aylwin, que en sus considerandos postula:

“Que la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575 y el decreto ley N° 575, de 1974, sobre Regionalización del país, *propenden a una desconcentración territorial y funcional de los Organismos Públicos*; Que es preciso actualizar y complementar las disposiciones que regulan el funcionamiento de las Contralorías Regionales, a fin de adaptarlas a los requerimientos de la nueva realidad administrativa del país” (el destacado es nuestro).¹⁸

Actualmente, las Contralorías Regionales se rigen por la Resolución 1002 del 5 de septiembre de 2011, dictada por el entonces contralor Ramiro Mendoza, que establece que debe haber al menos una en cada región, en su capital regional. A cargo de ella estará un Contralor Regional, nombrado por el Contralor General, de quien será su representante y tendrá por fin planificar, dirigir, organizar, coordinar, y controlar las actividades de su dependencia. A su vez, cada Contraloría Regional tendrá la organización básica determinada por el Contralor General, sin perjuicio de la facultad del Regional de crear equipos multidisciplinarios para atender actividades específicas, o una contraloría regional requiera una organización diferente por circunstancias excepcionales.

Para efectuar sus labores, el Contralor Regional podrá desplegar una amplia iniciativa, velando especialmente por mantener la unidad de acción con la Contraloría General, a fin de aplicar un criterio uniforme en todo el territorio nacional. Con todo, debe usar como fundamento de sus decisiones las políticas, planes y definiciones estratégicas vigentes de la Contraloría General, así como aplicar las instrucciones y jurisprudencia vigentes en los asuntos que les corresponda conocer.

En cuanto a sus funciones, los artículos 8 y siguientes del Reglamento indican funciones jurídicas, de control externo y de contabilidad. En general, son funciones

¹⁷ CEA, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno (2ª edición) Tomo I*. Santiago: Ediciones UC, 2008, pp. 97-99; CORDERO, cit. (n. 5), p. 121.

¹⁸ Contraloría General de la República, Resolución N° 411 de 31 de agosto de 2000.

similares a las que podría tener el Contralor General, como elaborar dictámenes, tomar razón de resoluciones administrativas, hacer oficios para investigación, llevar la contabilidad de los órganos de su vigilancia, hacer inspecciones, entre otros, inclusive realizar sumarios de los que podrá reclamarse ante el Contralor General.

La Contraloría ha precisado en dictámenes la labor de estas instancias de desconcentración. Así, por ejemplo, se establece que la Contraloría General no constituye una instancia de apelación respecto de las atribuciones delegadas en las contralorías regionales.¹⁹ En todo caso, como vimos, esto tendría como excepción el caso de los sumarios dirigidos por el ente contralor regional.

Por otro lado, el órgano fiscalizador señala que las Contralorías Regionales, al emitir un oficio en asuntos sometidos a su conocimiento, actúan en el ejercicio de las facultades que expresamente les han sido delegadas por el Contralor General por medio de la resolución N° 1.002 antes dicha, especialmente a lo relativo a emitir dictámenes conforme al art. 9°, letra a de tal normativa, con sujeción a las directrices generales de la Contraloría²⁰.

Como podemos apreciar, las Contralorías Regionales no son sino una desconcentración territorial que tiene una tenue consagración legal y amplia discrecionalidad del Contralor general de turno, sólo garantizando - también débilmente - una estabilidad temporal. Ello, si bien no ha sido óbice para su trabajo con las instituciones localizadas en una región, puede generar alguna dificultad si un cambio intempestivo pudiera descoordinar las relaciones entre los servicios y perturbar el curso de las fiscalizaciones a realizar²¹.

4.2. Control interno a nivel territorial

- Unidad de Control del Gobierno Regional

Originalmente no estaba contemplado que los Gobiernos Regionales tuvieran un órgano de control, confiándose la labor al Consejo Regional y a la Contraloría.

Recién en el año 2018 esta figura fue introducida por la Ley 21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del país, con un modelo similar a la de la Unidad de Control de las Municipalidades, ya existente a la fecha.

¹⁹ Contraloría General de la República, 17 de junio de 2020, Dictamen N° 10.065-20; 20 de diciembre de 2019, Dictamen 32653-19.

²⁰ Contraloría General de la República, 14 de noviembre de 2017, Dictamen 40.165-17

²¹ Sobre la crítica en profundidad, véase ANINAT ET AL., "Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales". En: Varios Autores. *Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile*. Santiago: Colección Centro de Estudios Públicos – Centro UC Políticas Públicas, 2020, pp. 108-109.

El proyecto original no contemplaba esta unidad, la que fue introducida por el Ejecutivo en indicaciones en el año 2016. Se planteó para justificar su introducción que, ahora que el Gobierno Regional sería encabezado por un Gobernador Regional elegido democráticamente, debería tener un controlador interno más allá de las facultades que pudieran ejercer tanto el Consejo Regional como el Contralor Regional en cuanto a sus labores²².

Así, en el art. 68 quinquies del DFL 1 de 2005, que fijó el texto refundido de la ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional²³, se regula esta

²² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, “Boletín 7936-06. Indicaciones del Ejecutivo”. Fecha 15 de marzo, 2016. Oficio en Sesión 6. Legislatura 364, 2016. (en línea): <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/7497/>.

²³ Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Texto refundido, coordinado y sistematizado por DFL 1 de 2005. Artículo 68 quinquies.- *El gobierno regional contará con una unidad de control, la que realizará la auditoría operativa interna del gobierno regional, con el objeto de fiscalizar la legalidad de sus actuaciones y controlar su ejecución financiera y presupuestaria.*

Dicha unidad dependerá del gobernador regional y colaborará directamente con el consejo regional en su función de fiscalización. La unidad de control emitirá informes trimestrales acerca del estado de avance del ejercicio presupuestario del gobierno regional, sobre el flujo de gastos comprometidos para el año presupuestario en curso y ejercicios presupuestarios posteriores, y respecto de los motivos por los cuales no fueron adjudicadas licitaciones públicas. Del mismo modo, la unidad de control deberá dar respuesta por escrito a las consultas y peticiones que sean patrocinadas por, a lo menos, un tercio de los consejeros presentes en la sesión en que se trate dicha consulta o petición, y podrá asesorar al consejo en la definición y evaluación de las auditorías externas que se decida contratar, en virtud de lo dispuesto en la letra b) del artículo 36 bis.

La unidad de control deberá informar al gobernador regional y al consejo regional sobre las reclamaciones de terceros que hayan sido contratados por el gobierno regional para la adquisición de activos no financieros o la ejecución de iniciativas de inversión dentro de la región, o de servicios públicos o instituciones receptoras de transferencias establecidas en convenios con el gobierno regional.

La unidad de control deberá representar al gobernador regional los actos del gobierno regional que estime ilegales. Dicha representación deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes a aquel en que la unidad de control haya tomado formalmente conocimiento de los mencionados actos ilegales. El gobernador regional tendrá el plazo de treinta días para tomar las medidas administrativas que estime pertinentes, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 175 del Código Procesal Penal.

Si el gobernador regional no tomare las medidas administrativas necesarias para enmendar el acto representado, la unidad de control deberá remitir dicha información a la Contraloría General de la República e informar por escrito al consejo regional en la sesión inmediatamente siguiente al vencimiento del plazo señalado en el inciso anterior, mediante comunicación que el secretario ejecutivo deberá entregar a cada uno de los consejeros.

El jefe de la unidad de control será nombrado por el gobernador regional respectivo, con acuerdo de los cuatro séptimos de los consejeros regionales en ejercicio, entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta mediante el procedimiento establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico, siendo aplicables, en lo que correspondiere, las disposiciones del Párrafo 3° del Título VI de la ley N° 19.882. Durará en su cargo cinco años, no pudiendo repostular en el mismo gobierno regional para un período consecutivo. El gobernador regional deberá definir el perfil profesional, el que deberá considerar las competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos y los desafíos del cargo, y ser aprobado por los cuatro séptimos de los consejeros regionales en ejercicio.

A dicho cargo sólo podrán postular profesionales del área de la auditoría, o de alguna acorde con la función, o con especialidad en la materia que cuenten con un título profesional o grado académico de una

figura, colocándola como una unidad dentro del Gobierno Regional encargada de fiscalizar la legalidad de sus actuaciones y controlar su ejecución financiera y presupuestaria.

Asimismo estatuye que esta unidad debe colaborar con el Consejo Regional en su rol fiscalizador, para lo cual debe elaborar informes trimestrales sobre estado de avance del ejercicio presupuestario del gobierno regional, flujo de gastos comprometidos para el año presupuestario en curso y ejercicios presupuestarios posteriores, y respecto de los motivos por los cuales no fueron adjudicadas licitaciones públicas, así como informar reclamaciones de terceros contratados para la adquisición de activos no financieros o ejecución de iniciativas de inversión, o de servicios públicos o instituciones receptoras de transferencias establecidas en convenios con la entidad regional.

Pasando a temas más centrados en el motivo del artículo, este precepto señala que a esta unidad corresponde representar tanto al Gobernador como al Consejo Regional aquellos actos que se consideren conflictivos con la legislación vigente. Si el Gobernador no hiciese las correcciones del caso en un plazo de 10 días desde que le fuera informado, el jefe de la unidad de control llevará los antecedentes a la Contraloría.

Como podemos apreciar, la Unidad de Control del Gobierno Regional cabe concebirla como un control interno y horizontal, debido a su pertenencia a la orgánica, así como por no ser un ente con atribuciones jerárquicas sobre el fiscalizado (de hecho, está bajo la dependencia del propio Gobernador, como señala la normativa), debiendo desempeñar su jefatura por un profesional o técnico electo en concurso público cuyas bases aprobará el Concejo, no permitiéndose una vacancia superior a 6 meses, y con la protección de que no podrá ser removido sino mediante sumario público que sólo puede ser realizado por la Contraloría.

La Contraloría ha señalado en dos dictámenes los fundamentos de la actividad de este funcionario. Primeramente, en el Dictamen CGR 21.159-19, señala que este cargo está sujeto a las normas de selección propias de los altos directivos de segundo nivel jerárquico, por lo que su nombramiento debe proceder mediante concurso a cargo de la Dirección del Servicio Civil y cuyo comité de selección lo deben integrar representante del jefe superior del servicio (el Gobernador Regional), un representante del ministro o

carrera de a lo menos ocho semestres de duración, otorgado por una institución de educación superior del Estado o reconocida por éste, con al menos cinco años de experiencia profesional. El jefe de esta unidad sólo podrá ser removido en virtud de causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios públicos. En caso de incumplimiento de sus funciones, en especial aquellas que dicen relación con la información presupuestaria y de flujos comprometidos que debe entregar trimestralmente, el sumario deberá ser instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del consejo regional.

El jefe de la unidad de control deberá dar cuenta al consejo regional, trimestralmente, sobre el cumplimiento de sus funciones. Una vez hecha dicha presentación al consejo, ésta deberá ser publicada por el gobierno regional en su correspondiente sitio electrónico.

subsecretario del ramo (Interior o SUBDERE), y un miembro del Consejo de la Alta Dirección Pública o un representante de este.

Asimismo, en el Dictamen CGR 26.223-22 pone de relieve la complicación que produce el hecho de que esta unidad dependa del gobierno regional, señalando que estos deben adoptar medidas para asegurar que la función de auditoría interna se realice de manera separada a las otras funciones que debe hacer tal unidad.

Podemos observar que en estos dictámenes la Contraloría quiere dejar en claro que este cargo debe estar alejado lo más posible de la influencia directa del Gobernador tanto en su nombramiento como en su funcionamiento, a fin de garantizar que esta instancia pueda ejercer su labor de manera objetiva y autónoma, sin ordenes jerárquicas o influencias de otras reparticiones.

- Municipalidades

En las corporaciones edilicias, el art. 29 del DFL 1 de 2006, que fijó el texto refundido de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades contempla también una Unidad de Control. Originalmente, esta unidad sólo se exigía a municipios cuya población superara los 100.000 habitantes, y no tenía las garantías señaladas en su inciso final. Luego, con la ley 20.742, se clarificaron algunas de las funciones a realizar, entre las que se destacan la de informar a la Contraloría en caso de rechazo del alcalde a enmendar los actos representados por la repartición y el informe trimestral al Concejo.²⁴

²⁴ Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el DFL 1 de 26 de julio de 2006. Artículo 29.- *A la unidad encargada del control le corresponderán las siguientes funciones:*

- a) *Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación;*
- b) *Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal;*
- c) *Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible. Dicha representación deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes a aquel en que la unidad de control haya tomado conocimiento de los actos. Si el alcalde no tomare medidas administrativas con el objeto de enmendar el acto representado, la unidad de control deberá remitir dicha información a la Contraloría General de la República;*
- d) *Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Para estos efectos, emitirá un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario; asimismo, deberá informar, también trimestralmente, sobre el estado de cumplimiento de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios incorporados a la gestión municipal, administrados directamente por la municipalidad o a través de corporaciones municipales, de los aportes que la municipalidad debe efectuar al Fondo Común Municipal, y del estado de cumplimiento de los pagos por concepto de asignaciones de perfeccionamiento docente. En todo caso, deberá dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informes que le formule un concejal;*
- e) *Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley; y*

Así las cosas, la Unidad de Control es parte de la orgánica municipal, debiendo desempeñarse su jefatura por un profesional o técnico electo en concurso público cuyas bases aprobará el Concejo, no permitiéndose una vacancia superior a 6 meses, y con la protección de que no podrá ser removido sino mediante sumario público que sólo puede ser realizado por la Contraloría.

La Contraloría General detalló a su vez algunos aspectos de la unidad de control interno municipal, resumidamente señalamos²⁵:

- El ejercicio de la facultad fiscalizadora responsabiliza al Jefe de la Unidad, o a quien le asigne la función de control, de cualquier inadvertencia en cuanto a la legalidad de los actos sometidos a su examen, dependiendo de lo que la ley, el reglamento o las instrucciones de Contraloría le obliguen.

- El control interno de legalidad debe ser ejercido respecto de “actos municipales”, es decir, sobre actos administrativos mediante los cuales la autoridad, edilicia en este caso, ejerce las potestades que el ordenamiento le ha encomendado, no cabe la representación de meros hechos, como lo serían rumores y comentarios.

- A esta unidad le corresponde conocer todo acto municipal que tenga contenido patrimonial y todos aquellos que, atendida su naturaleza o relevancia, deban someterse a su control, considerando las necesidades y características del municipio.

Este dictamen, en nuestra opinión, sería aplicable *mutatis mutandis* a la función del Unidad de Control del Gobierno Regional, habida cuenta que su creación se inspira en parte en la ya existente a nivel municipal, incluyendo las reformas posteriores.

- Elementos comunes a las unidades de control

Podemos concluir que estas unidades de control tienen un doble rol como órganos controladores:

Interno: en cuanto deben informar al propio órgano las situaciones jurídicas y contables que se están produciendo en su seno. Especialmente, debemos destacar la labor a realizar con el órgano colegiado del ente territorial (Consejo Regional o Concejo),

f) Realizar, con la periodicidad que determine el reglamento señalado en el artículo 92, una presentación en sesión de comisión del concejo, destinada a que sus miembros puedan formular consultas referidas al cumplimiento de las funciones que le competen.

La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes y no podrá estar vacante por más de seis meses consecutivos. Las bases del concurso y el nombramiento del funcionario que desempeñe esta jefatura requerirán de la aprobación del concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en posesión de un título profesional o técnico acorde con la función. El jefe de esta unidad sólo podrá ser removido en virtud de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios municipales, previa instrucción del respectivo sumario. En el caso de incumplimiento de sus funciones, y especialmente la obligación señalada en el inciso primero del artículo 81, el sumario será instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del concejo.

²⁵ Contraloría General de la República, 8 de agosto de 1997, Dictamen 25.515-97.

que tiene por sí un rol fiscalizador de las acciones de la entidad y muy especialmente del órgano ejecutivo (gobernador o alcalde) y los funcionarios de su dependencia.

Externo: por cuanto ante la posibilidad de que los órganos ejecutivos de los no resuelvan el problema que les haya informado, o en caso exigido por la ley, deben informar a la Contraloría General de la República para que ésta, por sí o por las contralorías regionales, realice las labores fiscalizadoras y sancionadoras que contempla la ley.

Por otro lado, la remoción de los jefes de estas unidades sólo puede resolverse previo sumario de la Contraloría General de la República, lo que implica una garantía de indemnidad en cuanto a su labor fiscalizadora, debido a que ambas están en la orgánica del organismo fiscalizado y dependen del jefe superior del mismo (Alcalde o Gobernador). Con todo, y como señaláramos, queda la duda de si ese sumario debería llevarlo el contralor regional respectivo o sólo a nivel de contraloría general.

V.- DISCUSIONES Y PROBLEMAS

Ahora, pasando a la discusión de los problemas en sí, primero debemos enfocarnos en las Contralorías Regionales, y a primera vista el principal defecto en su conformación se halla en la laxitud que la ley da en su conformación, ya que el actual sistema entrega a la voluntad del Contralor la creación o supresión de contralorías territoriales, manteniéndose así la legislación previa al actual orden constitucional y legal, marcado por el proceso de regionalización.

De este modo, aun cuando las resoluciones puedan otorgar poderes delegados a los contralores regionales para realizar tareas que incumben al servicio, estas no son claras para señalar, en algunos casos, cuando esa tarea es exclusiva del delegado (contraloría regional) o del delegante (contraloría general), no siendo aplicables aquí las reglas de delegación de la LOCBGAE por estar en el Título II, que no aplica para la Contraloría.

Por ejemplo, en el artículo 5 de la Resolución 1002 que establece las Contralorías Regionales, se señala que “La Contraloría Regional estará facultada para dirigirse directamente, dentro de la respectiva región, a cualquier Jefe de Servicio o funcionario o persona que tenga relaciones oficiales con la Contraloría General de la República o que le haya formulado alguna petición, a fin de requerir datos o informaciones o dar instrucciones relativas a la fiscalización que le corresponde”. Pero ello no significa que esos funcionarios no dispongan de una suerte de competencia acumulativa para dirigirse indistintamente al nivel regional o al nacional.

Como dijimos antes, la laxitud de la normativa puede tener consecuencias en cuanto a la coordinación con los servicios, por cuanto que la permanencia o no de una oficina regional puede determinar, por ejemplo, el avance de la resolución de una consulta, afectando principios como la celeridad o eficiencia.

Ahora, en cuanto a las Unidades de Control de GOREs y Municipalidades, en cuanto partes integrantes del organismo fiscalizado, deben cumplir una labor tanto interna como externa, como entes colaboradores del Gobernador y del Consejo Regional, y como informantes

La dependencia al Gobierno Regional o Municipalidad genera, pues, un conflicto latente puesto que deben tratar con la autoridad a la cual están sujetos, especialmente la ejecutiva. Y aunque no reciban órdenes directas del alcalde o gobernador, siempre estarán sujetos a las calificaciones anuales y a posibles presiones indebidas.

En este sentido, la norma en comento establece el deber de informar a Contraloría en caso de que el órgano ejecutivo no realice su función correctora, pero la ley no aclara si tiene que hacerlo directamente a nivel nacional o puede dirigirse también al regional. Esto no es sino un corolario de la falta de regulación de la desconcentración territorial de CGR, y como vimos es un flanco para la correcta prosecución de las investigaciones que se deban realizar.

En este aspecto, el control interno se convierte en externo en los casos en que pudiera haber ausencia de solución por parte del respectivo órgano, deviniendo así en coordinación con la contraloría (regional o general). Asimismo, la normativa obliga a la necesaria cooperación entre ambos órganos, a fin de maximizar la transparencia del proceso.

Habiendo, pues, dos órganos encargados de la fiscalización administrativa a nivel regional, queda la duda de si se pudiera producir una duplicación de roles a nivel regional, afectando tanto el principio, justamente, de no duplicidad, como el de eficiencia en la gestión administrativa.

Con ello, podría caber la posibilidad de que la Contraloría Regional asumiese las funciones de la Unidad de Control del Gobierno Regional, toda vez que ambas tienen el fin especial de revisión de actos del ente, acorde a las normativas vigentes de ambos órganos. Sin embargo, dada la condición actual del Gobierno Regional, que es solamente una parte de la administración a nivel regional, existiendo además niveles desconcentrados de ministerios (Seremis) e instituciones administrativas (Direcciones Regionales), a las que debe también revisar (y que también tienen su oficina de revisión jurídico-económica), es que se estima conveniente que se mantenga la existencia de este órgano interno.

Con miras a esta situación, la Contralora subrogante Dorothy Pérez, en Resolución 2524 de 2024 estableció la División de Gobiernos Regionales y Municipalidades en la Contraloría General de la República, cuyo objetivo es fijar las directrices o lineamientos

generales que orienten el ejercicio de las funciones jurídicas y de auditoría e inspección de la Contraloría General, específicamente en lo que concierne al ámbito de competencias de gobiernos regionales y municipios, que serán de observancia obligatoria por las Contralorías Regionales, así como coordinar y supervisar la realización de tareas propias de los entes fiscalizadores regionales, proponer dictámenes en materias de administración regional y municipal, y en general fiscalizar y velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico, el respeto del principio de probidad administrativa y el resguardo del patrimonio público, por parte de los Gobiernos Regionales y de la Administración Municipal.

Con todo, esta solución tiende al mismo problema que las contralorías regionales, ya que queda a discreción del contralor de turno establecerlas o desmantelarlas, dificultando la consolidación de su trabajo fiscalizador o las relaciones con las instituciones fiscalizadas en comento.

VI.- PROPUESTAS

Para poder solucionar los problemas que hemos estudiado acá, podemos tomar algún ejemplo extranjero o ver lo que se ha propuesto en nuestro país.

6.1.- Derecho Comparado

Por regla general, los órganos de control administrativo se dividen en dos tipos, los tribunales de cuentas y las contralorías dirigidas por un contralor unipersonal. Voy a tomar el ejemplo de estas últimas por ser el más parecido al modelo actual chileno. Así las cosas, citaré los casos de Perú, Bolivia y Colombia, por tener características que los asimilan a lo que ocurre acá.

Primeramente, en el caso del Perú, la Contraloría General del Estado debe contar con oficinas regionales de control²⁶ y a su vez la Ley de Gobiernos Regionales establece

²⁶ Ley 27.785 Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de República, Art. 38. *Órganos desconcentrados La Contraloría General cuenta con Oficinas Regionales de Control como órganos desconcentrados en el ámbito nacional, con el objeto de optimizar la labor de control gubernamental y cuyo accionar contribuirá activamente con el cumplimiento de los objetivos del proceso de descentralización del país; encontrándose facultada para establecer Oficinas adicionales, en ejercicio de su autonomía administrativa y de acuerdo con el avance gradual del referido proceso. Dichos órganos desconcentrados tienen como finalidad planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar las acciones de control en las entidades descentralizadas bajo su ámbito de, control. Las competencias funcionales y su ámbito de acción, serán establecidos en las disposiciones que para el efecto emita la Contraloría General.*

que en cada región debe haber una Órgano Regional de Control Interno²⁷. También se ha propuesto consagrar las Contralorías Regionales a nivel departamental²⁸.

Pasando a estudiar el caso de Bolivia, La Contraloría General del Estado posee Gerencias departamentales, mientras que a su vez, la Ley 31 de Descentralización, en su art. 137²⁹, permite que los estatutos departamentales o cartas orgánicas municipales puedan contemplar órganos de fiscalización, los cuales no deben interferir con las labores fiscalizadoras de la Contraloría o de los parlamentarios.

Colombia, en la Constitución de 1991 señala en su art. 272 que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. El Concepto 164931 de 2021, del Departamento Administrativo de la Función Pública de ese país, ha definido que las Contralorías territoriales no están clasificadas como entidades del orden territorial, sino que son como lo establece la constitución y jurisprudencia órganos de control con autonomía administrativa y presupuestaria³⁰. La descentralización del control administrativo a nivel departamental se desarrolla en la Ley 330 de 1996, que en su art. 4

²⁷ Perú: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales:

Artículo 75°.- Régimen de fiscalización y control

a. Fiscalización

El Gobierno Regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y la ciudadanía, conforme a ley y al Reglamento del Consejo Regional.

La fiscalización se ejerce con arreglo a los principios de gestión pública regional señalados en la presente Ley.

b. Control

El control a nivel regional está a cargo del Órgano Regional de Control Interno, el cual depende funcional y orgánicamente de la Contraloría General de la República conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Artículo 76°.- El Jefe del Órgano de Control Regional

El Órgano de Control Regional está bajo la Jefatura de un funcionario seleccionado y nombrado por la Contraloría General de la República, mediante concurso público de méritos. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del Gobierno Regional y todos los actos y operaciones conforme a Ley.

²⁸ Congreso de la República del Perú (2001).

²⁹ Ley 31 de Descentralización, Artículo 137. (Fiscalización y Control Gubernamental).

- I. *La fiscalización a los órganos ejecutivos es ejercida por los órganos deliberativos de cada Gobierno autónomo. Los procedimientos, actos, informes y resultados de la fiscalización deben ser abiertos, transparentes y públicos.*
- II. *El control gubernamental es ejercido por la Contraloría General del Estado y los mecanismos institucionales establecidos por la ley.*
- III. *Sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría General del Estado, los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la competencia concurrente señalada en el Numeral 14, Parágrafo II, Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.*
- IV. *Ninguna norma de los gobiernos autónomos puede impedir el ejercicio de la fiscalización ni del Control gubernamental establecidos en el presente Artículo.*

³⁰ LÓPEZ, Armando. "Concepto 164931 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública". En: Espacio Virtual de Asesoría, Función Pública – República de Colombia, 2021 (en línea): <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164847>.

señala que los Contralores Departamentales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el modelo colombiano adolece de los mismos problemas que ya hemos descrito a propósito del sistema chileno, por lo cual se ha propuesto incluso eliminar los órganos de control dentro de las entidades territoriales y que tal función recaiga exclusivamente en las instancias desconcentradas de la contraloría nacional.³¹

En mi opinión, puedo rescatar de estos modelos el hecho de que exista una cooperación mayor entre el órgano fiscalizador autónomo y la repartición adscrita al respectivo órgano territorial.

6.2.- Propuestas de procesos constitucionales

Ahora, respecto a propuestas hechas en nuestro país, no hemos encontrado alguna que signifique, por ejemplo, que las unidades de control de los Gobiernos Regionales se fusionen con las Contralorías Regionales, al estilo español, que cuenta con las Organismos de Control Externo Autónomo, dependientes de sus asambleas regionales³², sin perjuicio de la función revisora de que goza el Tribunal de Cuentas conforme al art. 136 y 153 letra d) de la misma carta fundamental.³³

Me centraré, pues, en las Propuestas emanadas de los procesos constitucionales que ha vivido nuestro país en tiempos recientes.

- Convención Constitucional (2021-2022):

En el proyecto de Constitución emanado de esta instancia se estableció, por una parte, que la Contraloría funcionaría desconcentradamente mediante contralorías regionales. Así, el Artículo 355 de dicho proyecto:

1.- La Contraloría General de la República funcionará desconcentradamente en cada una de las regiones del país mediante contralorías regionales.

2.- La dirección de cada contraloría regional estará a cargo de una contralora o contralor regional, que designará la contralora o contralor general de la República.

³¹ Véase CÁMARA DE DIPUTADOS DE COLOMBIA (2023). Informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo N.º 124 de 2023 Cámara “Por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales” (en línea): <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-09/PONENCIA%201ER%20DEBATE%20PAL%20124-23C-ELIMINACI%C3%93N%20DE%20CONTRALOR%C3%8DAS%20TERRITORIALES-vf.docx>.

³² Sobre el particular véase FERNÁNDEZ, Roberto, “Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”. En: *Presupuesto y Gasto Público*, 57, 2009, p. 135-154.

³³ Constitución Española de 1978, Art. 153: “El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: (...) d. Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario”.

3.- En el ejercicio de sus funciones, deberán mantener la unidad de acción con el fin de aplicar un criterio uniforme en todo el territorio del país.

4. La ley determinará las demás atribuciones de las contralorías regionales y regulará su organización y funcionamiento.

5. Las contralorías regionales controlan la legalidad de la actividad financiera de las entidades territoriales, la gestión y los resultados de la administración de los recursos públicos.

El proyecto no consideró, sin embargo, alguna mención a la posibilidad de que las regiones o comunas tuvieran unidades de control, cosa que no se señala tampoco en el actual texto constitucional.

- Comisión Experta y Consejo Constitucional (2022-2023)

En esta oportunidad, hubo dos instancias, una a cargo de una Comisión Experta nombrada por el Congreso que hizo un anteproyecto, y un Consejo Constitucional elegido popularmente, que evacuó un proyecto definitivo.

En el Anteproyecto, en dos artículos se consagró la fiscalización por organismos propios de control interno y por organismos que tuvieran poder fiscalizador por mandato constitucional y legal, así como la labor vigilante de la Contraloría, aunque no señalaba la desconcentración en niveles territoriales.

Art. 131: “5. Los gobiernos regionales son fiscalizados por sus propios órganos de control interno y por los organismos que tengan tal atribución por mandato de la Constitución y las leyes y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República en conformidad a la ley”.

Art. 135: “3. Los gobiernos locales son fiscalizados por sus propios órganos de control interno y por los organismos que tengan tal atribución por mandato de la Constitución y las leyes y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República en conformidad a la ley”.

art. 188: “3. La Contraloría General de la República ejercerá sus atribuciones en cada una de las regiones del país, de acuerdo a lo establecido en la ley institucional. Las contralorías regionales tienen por función principal el control de la administración regional y local del Estado”.

Se ha criticado de esta propuesta que, aun consagrando la desconcentración regional, mantiene en el Contralor General la potestad regulatoria sobre las funciones que tendrían las Contralorías Regionales.³⁴

³⁴ LARA, José Luis; ENTECHE, Nicolás, “La descentralización territorial en el proyecto de Constitución de 2023: análisis del Anteproyecto de la Comisión Experta”, *Actualidad Jurídica*, 2024, n° 49, pp. 327-328.

En el Proyecto final, se establecieron las siguientes propuestas:

i.- Gobiernos Regionales, art. 133: “3. Los gobiernos regionales son fiscalizados por sus propios órganos de control interno y por los organismos que tengan tal atribución por mandato de la Constitución y las leyes y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República en conformidad con la ley. Los órganos de control interno de los gobiernos regionales y de las municipalidades estarán sujetos a los criterios de actuación que dictamine la Contraloría General de la República”.

ii.- Gobiernos Locales: Art. 137: “4. Los gobiernos locales son fiscalizados por sus propios órganos de control interno y por los organismos que tengan tal atribución por mandato de la Constitución y las leyes. Además, están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República en conformidad con la ley”.

En esta instancia no se incluyó la propuesta de contralorías regionales que sí figuraba en el anteproyecto.

6.3.- Para una propuesta personal

Viendo las propuestas antes reseñadas, me quedaría hacer algún planteamiento sobre qué solución pudiera ser mejor, a opinión de este autor, para garantizar la descentralización en materia de control administrativo.

Una primera línea iría por la consagración de las Contralorías Regionales en el texto legal. Entre las ventajas, a mi juicio, está el hecho de adecuar la orgánica del ente fiscalizador al orden organizativo establecido en la Constitución y las leyes sobre administración regional. Asimismo, da una mayor protección contra la arbitrariedad en que pudiera incurrir la autoridad contralora al conformar los departamentos de trabajo. En todo caso, esta adecuación debe ir de la mano con la clarificación de las competencias que deben tener, su relación con las entidades fiscalizadas, y los casos en que pueden intervenir. Quizás un “pero” a esta idea sea el hecho de que quitaría flexibilidad al trabajo de la Contraloría, que pudiera quedar limitada en casos de que una región como la Metropolitana, habida su gran población y número de órganos desconcentrados y descentralizados (direcciones provinciales, municipalidades, etc.), no pudiera tener suficiente con una sola contraloría regional, sin permitirle aumentar su número o dotación, o distribuir funciones según zonas.

Ahora, respecto de las unidades de control de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, si se quieren mantener como tales dentro de estas entidades, lo útil sería garantizar una mejor coordinación con las contralorías regionales, a fin de que se refuerce el rol vigilante que tienen. En este sentido, habría que crear más instancias de colaboración, como registrar en Contraloría los informes que se emiten trimestralmente, o que el nombramiento del jefe de la unidad tenga una participación del contralor general o regional según corresponda. Esto también ayudaría a que su trabajo pueda

ejercerse con mayor independencia respecto del órgano fiscalizado, especialmente su parte ejecutiva.

Con todo, habría que solucionar dos problemas: primero, evitar la doble dependencia de esta unidad, que pudiera derivar en conflictos que atenten contra la eficiencia y coordinación. Y segundo, reforzar la autonomía funcional del órgano o funcionario encargado del control del respectivo órgano, evitando la influencia indebida de las autoridades de tal repartición.

VII.- CONCLUSIONES

Llegados a este punto, queda por responder a las dudas que se han propuesto en el inicio de este trabajo, a propósito de la relación entre los principios de control y descentralización territorial, la situación actual de la Contraloría General de la República y las Contralorías Regionales, y la situación de las unidades de control de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades.

Respecto de la situación de las contralorías regionales, podemos advertir aquí que su principal debilidad es la falta de una consagración expresa de la desconcentración regional, manteniéndose inalterada la legislación que otorga en gran medida a la voluntad del contralor General de turno de establecer la extensión geográfica de la labor contralora, y si bien el orden dado por las últimas autoridades es a conciliarse con el proceso de regionalización, la verdad es que las actuales regulaciones todavía quedan a merced de la voluntad de la autoridad, faltando que la Constitución o la ley consagren de manera definitiva la desconcentración territorial del órgano vigilante en concordancia con el principio de descentralización de la Administración.

Con respecto a las unidades de control de los organismos autónomos territoriales, dada su reciente creación y sus especiales labores podemos apreciar que, si bien la ley les otorga un grado de protección mayor que a otros funcionarios o unidades de las respectivas instituciones, habida cuenta de su rol fiscalizador e Informador, el hecho de pertenecer a la planta de esas instituciones les resta libertad de acción para ejercer su labor contable y legal. Por otra parte, su rol informador ante la contraloría general queda en un estado de incertidumbre ya que, al no haber una consagración legal de las contralorías regionales, se produce una suerte de competencia acumulativa entre dirigirse al respectivo contralor regional o directamente al nivel nacional de este organismo.

Respecto a las unidades de control, en la medida que los gobiernos regionales o municipalidades reciban otras atribuciones o funciones, o se les asignen nuevas fuentes de financiamiento, tendrán un rol cada vez mayor, lo que les obligará a una mayor coordinación con la Contraloría, y en ese sentido la actual situación, en que sólo se debe

informar cuando exista oposición del gobernador o alcalde, es limitante para su ejercicio, puesto que daría pie a posibles connivencias que arriesgan el erario público asignado.

A corto y mediano plazo, la colaboración entre contralorías regionales y unidades de control debería profundizarse, exigiendo reconocimiento legal de las primeras y con una mayor participación en el nombramiento del jefe de la respectiva unidad.

A largo plazo, quizás, sería bueno pensar en una fusión entre las contralorías regionales y las unidades de control regionales, pero ello requeriría un cambio del sistema territorial, de descentralización meramente administrativa a una política, en que el control sea enteramente del nivel regional, como ocurre con las comunidades autónomas españolas.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

a) Doctrina

ANINAT, Isabel; IRARRÁZVAL, Ignacio; LARRAÍN, Clemente; RAZMILIC, Slaven, y RODRÍGUEZ, Jorge. “Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales”. En: AA.VV., *Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile*. Colección Centro de Estudios Públicos – Centro UC Políticas Públicas, Santiago, 2020, pp. 53-129.

BERMÚDEZ, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Thomson-Reuters, Santiago, 2011.

Biblioteca del Congreso Nacional. “Boletín 7936-06. Indicaciones del Ejecutivo”. Fecha 15 de marzo, 2016. Oficio en Sesión 6. Legislatura 364, 2016. (en línea): <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7497/>

Cámara de Diputados de Colombia, Informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo N.º 124 de 2023, “Por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales”, 2023, en línea: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-09/PONENCIA%201ER%20DEBATE%20PAL%20124-23C-ELIMINACI%C3%93N%20DE%20CONTRALOR%C3%8DAS%20TERRITORIALES-vf.docx>

CEA, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno (2ª edición) Tomo I*. Santiago: Ediciones UC, 2008.

Congreso de la República del Perú. *Proyecto de Ley - Ley del Sistema Nacional de Control Descentralizado*, 2001, en línea: <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/D3A4CD45FC3A08E905256D25005D9FAD?opendocument>

- Consejo Constitucional, *Comisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos Sesión 9ª* celebrada en jueves 29 de junio de 2023, en línea: https://www.procesoconstitucional.cl/consejoadmisibilidad/verDoc.aspx?prmID=5479&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION
- CORDERO, Luis. “La Autonomía Constitucional”, *La Semana Jurídica*, 34, 2001, p. 6-7.
- CORDERO, Luis. *El Principio del Control Público en el Derecho Administrativo Chileno*. Apunte de clases. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2006.
- CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo* (2ª edición). Legal Publishing, Santiago, 2015.
- FERNÁNDEZ, Roberto, “Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, 2009, n° 57, pp. 135-154.
- FERRADA, Juan Carlos. “Los Derechos Fundamentales y el Control Constitucional”. En: *Revista de Derecho de Valdivia*, 2004, vol.17, pp.113-137 (en línea): http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502004000200005&lng=es&nrm=iso.
- LARA, José Luis; ENTECHE, Nicolás. “La descentralización territorial en el proyecto de Constitución de 2023: análisis del Anteproyecto de la Comisión Experta”. En: *Actualidad Jurídica*, 2024, 49, pp. 311-331.
- LÓPEZ, Armando. “Concepto 164931 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública”, *Espacio Virtual de Asesoría, Función Pública, Colombia*, 2021, en línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164847>
- MANRÍQUEZ, Ernesto, “El principio de control administrativo en el contrato de concesión de obra pública”. Memoria de Licenciatura en Derecho. Universidad de Chile, 2011.
- Ministerio del Interior. *Diccionario de Administración Pública Chilena*. Santiago: LOM, 2002.
- MONTT, Santiago. “Autonomía y responsividad: Dos expresiones de la vocación jurificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales”. Documento de trabajo 4, Centro de Regulación y Competencia Universidad de Chile, 2010.
- OÑATE, Emilio. “La importancia del control en la administración del Estado”, *Actualidad Jurídica*, 2012, n° 25, pp. 343-358.
- PANTOJA, Rolando, *La Organización Administrativa del Estado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998.
- SOTO KLOSS, Eduardo. “La jerarquía (un principio básico de la organización del Estado)”. En: *Ius Publicum*, 2008, 21, pp. 77-93.
- VALDIVIA, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant, 2018.

b) Normativa

Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto con Fuerza de Ley 1/19.653 de 13 de diciembre de 2000.

Ley 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República. Texto coordinado, sistematizado y refundido por el Decreto 2421 de 7 de julio de 1964

Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el DFL 1 de dd de mmmm de 2005

Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el DFL 1 de 26 de julio de 2006.

Ley 31 de Descentralización (Bolivia)

Ley 27.785 Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de República (Perú)

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Perú)

Constitución Española de 1978

Contraloría General de la República, Resolución N° 411 de 31 de agosto de 2000.

c) Jurisprudencia citada

Contraloría General de la República, 17 de junio de 2020, Dictamen N° 10.065-20;

Contraloría General de la República, 20 de diciembre de 2019, Dictamen 32653-19.

Contraloría General de la República, 14 de noviembre de 2017, Dictamen 40.165-17

Contraloría General de la República, 8 de agosto de 1997, Dictamen 25.515-97.