

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL EN LAS COMUNAS DE LA
PROVINCIA DE OSORNO.

Memoria para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales.

Alumno: Natalia Patricia Vásquez Soto.
Profesor patrocinante: Doctor Juan Carlos Ferrada Bórquez.

VALDIVIA, Diciembre 2004.

Informe Memoria de Prueba.

Señor:
Juan Omar Cofré Lagos.
Profesor de Seminario de Investigación Jurídica.
Presente

De mi consideración:

Por la presente vengo en informar la memoria de prueba titulada "El control interno municipal en las comunas de la provincia de Osorno", de doña Natalia Patricia Vásquez Soto.

Este trabajo está estructurado en cuatro capítulos más una introducción y unas conclusiones. En el primer y segundo de ellos —que aparece como capítulos II y III del trabajo— se aborda el tema del control de la Administración del Estado en general y del control municipal en particular, describiendo brevemente los instrumentos de control y los órganos que ejercen éste en el ordenamiento jurídico chileno en cada uno de los ámbitos territoriales. Estos capítulos tienen un enfoque meramente descriptivo, que aporta poco a la reflexión jurídica en esta materia, pero que tienen la virtud de definir adecuadamente la temática que analizará más adelante.

En el capítulo siguiente —identificado con el numeral IV— la memorista aborda específicamente el tema del control interno municipal, analizando en concreto las unidades encargadas de realizar este control, los actos afectos y los procedimientos utilizados para llevarlo a cabo y la responsabilidad de los funcionarios encargados de realizar esta tarea. En esta sección se aprecia un esfuerzo valorable de la memorista por aportar elementos nuevos que pueden contribuir al tratamiento jurídico de esta temática, aunque sigue en exceso las categorías y conceptos administrativos de la Contraloría General de la República, que en ocasiones no coinciden con una dogmática jurídica adecuada y coherente.

Por último en el capítulo quinto, se aborda el control interno municipal específicamente en las comunas de la provincia de Osorno. Sin duda este es el capítulo de mayor valor en este trabajo, en el que incorpora conocimiento y datos nuevos en la materia, contrastando las categorías normativas con la práctica administrativa municipal.

No obstante, y pese a la riqueza de los datos extraídos —especialmente de las entrevistas realizadas—, la memorista no realiza un análisis riguroso de los antecedentes recopilados, limitando sus conclusiones a la realidad investigada, lo que impide su generalización y abstracción para otras realidades. Seguramente la falta de experiencia de la memorista en este tipo de trabajo le impidió llegar a mayores resultados, pero ello no impide reconocer la seriedad y responsabilidad con que enfrentó la tarea.

Por todas estas consideraciones, es que soy de opinión de calificar esta memoria con nota cinco como dos (5,2).

Sin otro particular, saluda atentamente.

Juan Carlos Ferrada Bórquez
Profesor Instituto de Derecho Público
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Austral de Chile.

En Valdivia, a 27 de diciembre de 2004.

ÍNDICE.

página

I.	Introducción.	3
II.	El Control en la Administración del Estado.	
A.	Concepto y tipos de Control.	4
	1. Concepto.	
	2. Clasificación o tipos de Control.	5
B.	Principales Órganos e Instrumentos de Control en el Ordenamiento Jurídico Chileno.	
	1. Control Político.	6
	2. Control Administrativo.	7
	3. Control Jurisdiccional.	9
III.	El Control en el Municipio.	
A.	El Control y la actividad municipal.	10
B.	Tipos de Controles.	11
	1. Político.	12
	2. Administrativo.	13
	3. Jurisdiccional.	14
IV.	El Control Interno Municipal.	15
A.	Unidades encargadas.	16
	1. Órganos que ejercen control dentro del municipio.	
	2. La unidad especializada de control interno dentro del municipio.	17
B.	Actos afectos al control de las unidades especializadas.	18
C.	Procedimientos utilizados por las unidades de control interno.	20
D.	Responsabilidad funcionaria de los Directores de control.	22
V.	El Control Interno Municipal en las Comunas de la Provincia de Osorno.	23
A.	Unidades encargadas de la función de control.	
	1. Existencia de las autoridades, unidades, jefaturas o Funcionarios encargados del control interno.	24
	2. Funciones de control interno que cumple cada Autoridad, unidad, jefatura o funcionario.	25
B.	Actos fiscalizados por las unidades de control interno.	29
C.	Procedimientos aplicados en la fiscalización por parte de las unidades o encargados del control interno.	31

D.	Responsabilidad de los funcionarios encargados de control.	32
E.	Principales problemas en la práctica de la función de control.	34
	1. INDEPENDENCIA DE LOS ENCARGADOS DE LA FUNCIÓN DE CONTROL.	
a)	Independencia de las unidades de control en relación a la Contraloría Regional.	
b)	Independencia de estas unidades en relación al Alcalde de los municipios de la provincia.	34
c)	Independencia de las unidades de control o sus encargados en relación al Concejo Municipal.	35
d)	Independencia de las funciones de control de las otras unidades que conforman los municipios de la provincia de Osorno.	36
	2. CALIFICACIÓN PROFESIONAL DE LOS ENCARGADOS DE CONTROL	37
	3. INFORMACIÓN DE LA NORMATIVA APLICABLE.	38
VI.	Conclusiones.	40
VII.	Anexos.	42
VIII.	Bibliografía.	44

I. INTRODUCCIÓN

Todo Estado de Derecho prevé mecanismos para controlar la actividad de los órganos que están encargados de desarrollar la función administrativa, ya sea de tipo informales como la opinión pública y la prensa, y de tipo formal como son los controles políticos, administrativos y jurídicos, dependiendo del órgano que esta llamado a realizarlo.

Es así, como en el ámbito nacional, el control de los actos administrativos está entregado constitucionalmente a la Contraloría General de la República, órgano que realiza su cometido principalmente a través del control de legalidad de dichos actos, por el trámite de toma de razón, el que asegura en definitiva que los actos realizados por parte de la administración cumplan con la normativa vigente, haciendo del servicio público una actividad transparente, encaminada a las finalidades que la misma carta fundamental le entrega en su artículo primero.

No obstante lo anterior, las actos municipales se encuentran exentos del trámite de toma de razón, por disponerlo así su Ley Orgánica y debido al carácter autónomo que le da la Constitución en el artículo 107 inciso segundo, por lo cual posee dentro de su estructura interna distintos órganos a quienes se les atribuyen funciones de control interno.

En este sentido, cobra gran importancia la función que desempeñan las Unidades de Control Interno Municipal, en el resguardo de la legalidad de los actos del municipio, por lo que se hace imperativo que éstas desarrollen sus actividades de fiscalización, de acuerdo a la normativa legal y a los dictámenes de la contraloría que tienen su dependencia técnica, desenvolviéndose con los necesarios conocimientos y en un ambiente de independencia de cualquier autoridad, sea del municipio o fuera de éste.

Por lo anterior y a través de la presente memoria, analizaré los distintos tipos de controles a que están sometidos los actos administrativos en general, con el fin de conocer sus principales características, para luego realizar un estudio de la realidad práctica de las Unidades de Control Interno en la provincia de Osorno, ciudad de donde provengo, aplicando cuestionarios a los Directores de Control o funcionarios a quienes se les haya asignado dichas tareas.

El propósito final de esta memoria será comprobar que las Unidades de Control Interno en la provincia de Osorno funcionan deficientemente y determinar las causas de ello, lo que puede deberse a la falta de independencia de los encargados de la función de control, especialmente en relación con el Alcalde, o a una falta de especialización técnica en los temas de control interno de los propios encargados de desarrollar tan importante función.

II. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

A. CONCEPTO Y TIPOS DE CONTROL.

1. Concepto;

En la ciencia de la administración, el proceso administrativo consta de las etapas de planificación, organización, dirección y control, siendo ésta la expresión natural del quehacer humano. Así, de una forma amplia se define al *control* como “la revisión, análisis o examen crítico y sistemático de un suceso, hecho, acción, acto, proceso, función o informe con el propósito de emitir una opinión, objetiva e informada en relación con la forma como ello se ha ejecutado y teniendo como base de referencia variables preestablecidas, ya sea por la doctrina contable, la ciencia de la administración o cualquiera otra, relativa a lo que se está auditando”.¹

Fernández Vásquez² define a la *actividad de control* como “un acto o procedimiento por medio del cual una persona o un órgano debidamente autorizado para ello, examina o fiscaliza un acto realizado por otra persona u órgano, a fin de verificar si en la preparación y cumplimiento de dicho acto se han observado todos los requisitos que exige la ley”.

En este sentido, en la Administración de un Estado Democrático de Derecho, la existencia de un sistema de control, es un elemento fundamental que garantiza su permanencia. Al existir una serie de poderes jurídicos, entregados a las autoridades, que son desarrollarlos en un ámbito restringido de competencias y ante la posibilidad de arbitrariedad en su ejercicio, que afectase a los Derechos de los ciudadanos garantizados por la Constitución y las leyes, la estricta observancia del ordenamiento jurídico por parte de los órganos de la administración se transforma en vehículo efectivo de la limitación al poder³.

El control realizado sobre los organismos públicos comprende, el uso adecuado de los recursos pertenecientes a la Nación toda que ellos administran, el cumplimiento real de sus objetivos, el respeto a los derechos esenciales de las personas y al ordenamiento jurídico en general, con miras a lograr una gestión administrativa eficiente y eficaz, tendiente a cumplir los objetivos de bien común y constituir sus resultados una calificada fuente de información, para una adecuada toma de decisiones o corrección de errores que se cometan en la actividad estatal⁴.

¹ Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Las Unidades de Control Interno y la Auditoría de Gestión*. Contraloría Regional de Los Lagos. Agosto 2001.

² Citado en., Ferrada Bórquez, Juan Carlos. “El Principio del Control en la década 1990-2000”. *El Principio del Control en la Administración del Estado*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Editorial Conosur. Noviembre 2000.p.595.

³ Ferrada Bórquez, Juan Carlos. “El Control en el Municipio después de la reforma de la Ley n 19602 de 1999”. *Revista gobierno y administración del Estado, nacional, regional, comunal*. Año vii-6 n 78, 2000 (pp.111-114).

⁴ En este sentido, Silva Cimma “...tiene por finalidad procurar el respeto del orden jurídico por parte de los órganos llamados a ejercer el poder público, y que trasladado este concepto al campo meramente administrativo, el control persigue, en una palabra, la subordinación de la administración, en todos los aspectos, al sistema de derecho”, Silva Cimma, E. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. El Control Público. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994.p 17

1. Clasificación o tipos de Control:

En doctrina⁵, se distingue primeramente, los *controles institucionales* que son “Controles formalizados políticos y jurídicos que reconoce el ordenamiento jurídico” de los *controles no institucionales* que son “Mecanismos informales de fiscalización del ejercicio del poder publico”⁶. Dentro de los controles institucionales se distingue los *controles intra orgánicos e inter orgánicos*⁷, dependiendo de la relación que existe entre el órgano fiscalizador y el órgano fiscalizado, así los primeros “operan al interior de la propia organización activa, vinculados al jerarca que detenta el poder” y los segundos son “aquellos que se ejercitan por otras autoridades con poder jurídico ajenas al servicio publico que actúa, los cuales también cooperan en la gestión estatal”⁸.

De acuerdo al alcance del control se distingue, los *controles jurídicos* o de legalidad y los *controles de conveniencia*, mérito u oportunidad. El control jurídico se ejerce en consideración a los elementos reglados y tasados por el ordenamiento jurídico, sea de la Constitución, leyes o reglamentos⁹ y se diferencia del control de oportunidad, por cuanto en este último se fiscaliza los aspectos subjetivos del acto administrativo, se evalúa las circunstancias de hecho que motivan la actuación del órgano administrativo, pudiendo ejercerse solo por órganos dentro de la administración y aun por órganos externos pero con facultades muy limitadas¹⁰.

En cuanto al momento que se ejercen, los controles se clasifican en *preventivos* o a priori, y *represivos* o a posteriori.

Por ultimo, en atención al poder del Estado que lo realiza, se distinguen los *controles administrativos* (poder ejecutivo), *jurisdiccional* (poder judicial), y *parlamentario* (poder legislativo).

En el presente trabajo, compartiendo la opinión de la doctrina moderna¹¹, revisaremos aquella clasificación que distingue los controles de acuerdo al tipo de examen que se somete la administración y las responsabilidades que se siguen de las actuaciones de sus órganos. Así tenemos: *Controles Políticos*; *Controles Administrativos*; *Controles Jurisdiccionales* y dentro de estos últimos el *Constitucional* y el *Electoral*, ejercido en nuestro Derecho por el Tribunal Constitucional y Tribunal Electoral, respectivamente.

⁵ Ferrada Borquez, Juan Carlos. “El Principio del Control en la década 1990-2000”. *El Principio del Control en la Administración del Estado*, Ob. cit, p 597.

⁶ Ejemplo del primero son los tribunales de justicia y del segundo la prensa y opinión publica.

⁷ Lowestwein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1986. p 232.

⁸ Por ejemplo, un jefe de servicio en el servicio que dirige y la Cámara política al Gobierno, respectivamente.

⁹ Silva Cimma, E. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. El Control Publico, ob.cit. p.46.

¹⁰ ob. Cit, p. 47.

¹¹ Aragón Reyes, M. Citado en Ferrada Borquez, Juan Carlos. . “El Principio de Control en la década 1990-2000”. *El Principio del Control en la Administración del Estado*. Ob.cit. P597

B. PRINCIPALES ÓRGANOS E INSTRUMENTOS DE CONTROL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.

La Constitución Política de la Republica de Chile de 1980, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado n 18575¹² y Leyes Orgánicas sectoriales, han establecido los instrumentos de control de la actividad del Estado, en conformidad a la carta fundamental y a los principios que esta incorpora en los artículos 6 y 7 -principios de legalidad, competencia y responsabilidad- los cuales rigen y dirigen a los órganos que integran la Administración del Estado¹³. Por lo anterior y de acuerdo a los principios que conforman un Estado de Derecho -supremacía constitucional, interdicción de la arbitrariedad, responsabilidad y distribución de poderes- los órganos que integran la Administración del Estado deben sujeción a los mismos, en los que el control es elemento integrante, necesario para verificar su cumplimiento¹⁴.

A partir de los órganos que ejercen el control, analizare brevemente, los instrumentos que establece nuestro ordenamiento para fiscalizar la conformidad de la actividad administrativa al mismo.

1. Control Político;

Lo entenderemos como “Aquél de carácter subjetivo cuyo ejercicio, de carácter voluntario, se realiza por el órgano, autoridad u sujeto de poder que en cada caso se encuentre en situación de supremacía o jerarquía.”¹⁵

En nuestro ordenamiento esta constituido por el que realiza el Presidente de la Republica y sus colaboradores directos e inmediatos, la Cámara de Diputados, el Consejo Regional y Concejo Municipal, en el ámbito local.

Al **Presidente de la Republica** y a sus colaboradores directos e inmediatos -Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores- les corresponde la conducción política y administrativa del país y de sus respectivas reparticiones públicas, conformando la Administración Central del Estado.

¹² En adelante C.P.R y LOCBGAE, respectivamente.

¹³ El artículo 1 inc.2do de la LOCBGAE dice que la Administración del Estado esta compuesta por “...los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la Republica, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Publica, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas publicas creadas por ley”.

¹⁴ La LOCBGAE reproduce los mismos principios constitucionales en sus artículos 2 y 3, e incluye en su inciso segundo, explícitamente el control, como principio que debe observar la administración en su actividad material y jurídica. Además sus artículos 10 y 11 establecen, como instrumento de control, la impugnabilidad de los actos administrativos, ante el mismo órgano de que emana, su superior jerárquico, ante los tribunales de justicia y la obligación de las autoridades de ejercer un control jerárquico permanente en el ámbito de sus competencias.

¹⁵ Aragón Reyes, citado en Ferrada Bórquez, Juan Carlos. “El Control en el Municipio después de la reforma de la Ley n 19602 de 1999”. *Revista gobierno y administración del Estado, nacional, regional, comunal*. Año vii-6 n 78, 2000. ob.cit, p 121.

Es así como sobre los **Ministros** recae la responsabilidad por la conducción de los respectivos ministerios¹⁶; a los **Intendentes** les corresponde informar al Presidente del cumplimiento de las funciones de gobierno interior en la región y fiscalizar o supervigilar a los servicios públicos de la misma en su labor administrativa y de gobierno regional¹⁷; finalmente al **Gobernador** le corresponde la supervigilancia de los servicios públicos de la provincia de acuerdo a las instrucciones del Intendente¹⁸. Estas autoridades son responsables políticamente por el incumplimiento de dichas funciones.

La **Cámara de Diputados** tiene la atribución exclusiva de fiscalizar los actos del Gobierno, efectuando un control de merito sobre los mismos¹⁹. Este control puede producir el reproche por la ciudadanía en la crítica y las elecciones periódicas sin otra responsabilidad ni efectos directos sobre estos actos.

El **Consejo regional**²⁰ y el **Concejo comunal**²¹ son los titulares de la función de control permanente del Intendente y Alcalde en el ámbito propio de su competencia; dicho control que no es propiamente político, se expresa en un juicio de valor acerca de la gestión o desempeño de la condición administrativa de estas autoridades.

2. Control Administrativo²²;

Es aquel que se realiza por una unidad integrante del propio órgano administrativo o externo a este, pero que forma parte de la Administración del Estado, y que busca contrastar la actuación administrativa con el ordenamiento jurídico, de aquí se desprende la distinción entre control administrativo interno y externo.

El *control administrativo interno*, esta encargado a los **superiores jerárquicos** de cada servicio y las autoridades con potestades para elaborar planes o dictar normas, en la aplicación de dichas normas, dando origen a las llamadas potestades revocatoria e invalidatoria de los actos administrativos, las que se ejercen a través de los recursos que establezcan leyes sectoriales y en todo caso, por el recurso jerárquico cuando proceda²³.

¹⁶ Art. 9, 24, 32 N 9 y 10, 33, 100, 105 C.P.R.; 1,3, 19, 20, 51 LOCBGAE; 7 Ley 18834 Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos.

¹⁷ Art. 100, 105 C.P.R.; 37, 38 LOCBGAE; 1 inc.3ro, 2 letra d), j), 24 letra l) Ley Orgánica Constitucional Gobierno y Administración Regional, en adelante LOCGAR.

¹⁸ Art. 100, 105 CPR; 37, 41 LOCBGAE; 3 LOCGAR.

¹⁹ Art.48 n 1 C. P.R.; 295, 296 Reglamento de la Cámara de Diputados.

²⁰ Art. 100,102 CPR; 36 letra g), 13, 23, 24 letra l), p) y 68 LOCGAR.

²¹ Fiscaliza la actividad del Alcalde, unidades y servicios municipales y la de empresas, corporaciones, fundaciones municipales y entidades que reciban aportes o subvenciones municipales. Art. 108 CPR; 79 letra d), l), h), j) y 80 LOCM.

²² Este numeral será tomado de: Ferrada Borquez, Juan Carlos. "El Principio del Control en la década 1990-2000". *El Principio del Control en la Administración del Estado*, ob. cit, pp 607-621.

²³ Art. 8, 9, 10 inc.1ro, 11 LOCBGAE; 58 letras a), b) EA, ley 18834; 61 letra a), b), Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, Ley 18883, en adelante EAFM.

También es ejercido por las **unidades de control y auditoría** existentes al interior de la organización administrativa que asesoran al jefe superior del servicio y colaboran con la Contraloría General de la República en el control preventivo de juridicidad, rigiéndose por las leyes sectoriales que correspondan, Doctrina Institucional, dictámenes y resoluciones de la Contraloría, que les son obligatorias.

El *control externo*, esta encargado a la **Contraloría General de la República**, consagrado como organismo autónomo en la Constitución que le entrega sus funciones²⁴, esta compuesta por el Contralor general, Subcontralor y unidades operativas, funcionales y sectoriales de apoyo, desconcentrándose en Contralorías regionales que se rigen por las políticas generales y la jurisprudencia administrativa del órgano central. Este organismo fiscaliza aspectos jurídicos, contables y financieros a través de un control preventivo o toma de razón de los actos de la administración y de controles de reemplazo de los mismos, los que ha pasado a ser la regla general por una restricción en el uso del primero y la institucionalización de las unidades de control al interior de los propios órganos administrativos.

La *toma de razón* es un control preventivo de juridicidad²⁵, imprescindible para la entrada en vigencia de los actos administrativos que están afectos e impeditivo del mismo si estos son representados. Se encuentran afectos a este control los decretos y resoluciones que contienen actos administrativos, D.F.L.²⁶ y decretos promulgatorios de una ley y reforma constitucional²⁷, pudiendo excluirse los D.S.²⁸ y resoluciones de jefes de servicio a través de leyes sectoriales en determinadas materias, y por resoluciones temporales y revocables del Contralor General que eximan de este tramite a los D.S “por orden del presidente”, cuando tratan de materias “no esenciales”²⁹, cambiando así la regla general pues solo por excepción procederá la toma de razón de decretos -no reglamentarios- y resoluciones, en aquellas materias enumeradas expresamente, consideradas como esenciales.

Los *controles de reemplazo* consisten en fiscalizaciones selectivas y a posteriori que realiza la Contraloría, materializándose en inspecciones o auditorias impuestas de oficio o a petición de un particular o autoridad, para asegurar la legalidad de los actos administrativos y hacer efectivas las responsabilidades que procedan originadas en investigaciones sumarias, sumarios administrativos y juicios de cuentas.

²⁴Art. 87 CPR: “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizara el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinara y juzgara las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevara la contabilidad general de la Nación, y desempeñara las demás funciones que le encomiende la Ley Orgánica Constitucional respectiva. El Contralor General de la República será elegido por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesara en el al cumplir 75 años de edad”.

²⁵ Art. 87,88 CPR.

²⁶ Decretos con fuerza de ley.

²⁷ Art. 88 CPR.

²⁸ Decretos Supremos.

²⁹ Art.10 inc 5 LOCGR, Resolución n 520/96 Contraloría General de la República, en adelante CGR.

La Contraloría ejerce además una fiscalización general a través de sus *dictámenes* a los que están sometidos los órganos de la Administración del Estado, y esta encargado del *tramite de registro* de actos administrativos, el que a diferencia de el control jurídico de la toma de razón, no obsta a la entrada en vigencia de los mismos cuando la Contraloría opina que el acto es contrario a la legalidad requerida.

Para la función de control interno sectorial, se creo un *Sistema de Auditoria Interna General de Gobierno*³⁰, de naturaleza financiera y presupuestaria traducida en la formulación de planes sectoriales, supervisados por unidades operativas técnicas radicadas en cada ministerio -el Auditor Ministerial-. Posteriormente se crea el Consejo de Auditoria Interna General de Gobierno, órgano asesor del Presidente en la formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de gestión gubernamental, que no interfiere en el control de juridicidad que realiza la Contraloría a los actos administrativos del gobierno -externo- y que debe tomar las recomendaciones de la misma³¹.

3. Control jurisdiccional;

Es aquel control externo de legalidad a posteriori que realizan los Tribunales de Justicia, el Tribunal Constitucional, Tribunales Electorales y Tribunales especiales en la revisión de las actuaciones administrativas, materiales o jurídicas, que el ordenamiento autoriza y aún obliga realizar a dichos tribunales, como expresión del principio de separación de poderes en un Estado Democrático de Derecho.

Los **Tribunales de Justicia** efectúan este control a través del Recurso de Protección, de la acción de Nulidad de Derecho Publico, y de las acciones que entablen los particulares en contra de la Administración del Estado, reconocida su plena competencia para conocer dichas causas.

El **Tribunal Constitucional** efectúa un control de constitucionalidad de los Decretos del Presidente de la Republica, del ejercicio de su potestad reglamentaria³² y resuelve las diferencias producidas entre el Presidente cuando dicta un decreto o resolución y el Contralor General de la Republica que lo representa, velando por la supremacía constitucional en los actos administrativos³³, principio recogido en el artículo 6 de la C.P.R.

El control jurídico electoral se encuentra radicado en el **Tribunal Calificador de Elecciones** y los **Tribunales Electorales Regionales** y se refiere a los controles de legalidad internos y externos realizados en los procesos y en la actividad electoral en el ámbito nacional y regional respectivamente.³⁴

³⁰ Durante el gobierno de Eduardo Fréi Ruiz-Tagle.

³¹ DS n 12 del 29 de enero de 1997 del Ministerio Secretaria General de la Presidencia de la Republica.

³² La jurisprudencia de este tribunal ha sostenido la competencia para analizar, según el 82 n 5 de la CPR, las cuestiones de forma y de fondo de los decretos, que pueden ser Supremos Reglamentarios como Simples.

³³ Art. 82 n 5, 6 y 12 CPR.

³⁴ Este punto se tratara con mayor detalle en el control jurídico municipal.

III. EL CONTROL EN EL MUNICIPIO.

A. EL CONTROL Y LA ACTIVIDAD MUNICIPAL.

Al Municipio, como ejemplo de una democracia representativa, que acerca los niveles de decisión al ciudadano, se han entregado diversas atribuciones³⁵ constitucionales y legales para desarrollar sus funciones³⁶. En este contexto, el control de su actividad toma un grado mayor de importancia, en cuanto garantiza los derechos de sus habitantes en la participación local. Así, a través del ordenamiento jurídico y sus reformas en los últimos 10 años³⁷, se han tratado de perfeccionar los instrumentos de gestión municipal, fortaleciendo el control municipal como un sistema coordinado entre las distintas unidades municipales, potenciando la independencia de las unidades de control interno preventivo y ampliando las funciones del Concejo en su labor fiscalizadora, para alcanzar la eficiencia en el uso de recursos humanos y materiales dentro de la corporación y hacer efectiva la relación con los ciudadanos por medio de la información, participación y rendición de cuentas a los mismos.

En la actualidad³⁸ se conceptualiza doctrinariamente como “una corporación territorial, cuya base son los habitantes de una comuna o agrupación de comunas”³⁹, y jurídicamente como “una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social, y cultural de la comuna”⁴⁰, definición que nos entrega sus características y funciones esenciales.

Las entidades administradoras de las comunas, los municipios, se rigen por el párrafo tercero del capítulo XII, artículos 107 y siguientes de la C.P.R, por la ley número 18595 Orgánica Constitucional de Municipalidades y en subsidio por el título I de la LOCBGAE⁴¹, y sus respectivas leyes sectoriales.⁴²

³⁵ Art. 5 LOCM, menciona las *atribuciones esenciales* contempladas por la CPR; el inc. segundo señala que las *atribuciones no esenciales* son aquellas que tienen en virtud de leyes especiales o sobre materias que la Constitución remite a una ley común.

³⁶ Art. 3 LOCM señala las *funciones privativas* que son las “actividades propias de la municipalidad y que ejercen en forma exclusiva y excluyente”, art.4 del mismo señala las funciones *asumidas y compartidas* siendo “Aquellas actividades que la municipalidad puede unilateralmente tomar sobre sí y ejercer bajo su responsabilidad, así como aquellas que puede convenir realizarlas en la comuna en conjunto con los organismos competentes del Estado”.

³⁷ Reforma constitucional de 1997 y ley 19602/99.

³⁸ Los orígenes históricos del Municipio se remontan al nacimiento de las ciudades en Roma, pasando luego a su constitución en Alta Edad Media para la defensa de los villanos, llegando al Municipio Americano, órgano semi-autónomo que se regía por ordenanzas, reales cédulas y derecho consuetudinario, con amplias atribuciones, y como fiel semejante del gobierno de la villa, representaba a los criollos y permitía su valiosa participación.

³⁹ Alwyn, Patricio citado por; Fernández Richard, José. *Derecho municipal chileno*. Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2003. p.10.

⁴⁰ Art. 107 inc. 3ro CPR y 1 inc 2do LOCM.

⁴¹ Art. 18 inc 2 ley 18575 LOCBGAE, LOCM texto refundido y sistematizado por el DFL n 2/19602 de 1999 del ministerio del interior, publicado el 11 de enero de 2000.

⁴² Sobre servicios traspasados: DL.3063 sobre rentas municipales, Ley 18883 estatuto administrativo de los funcionarios municipales, DFL n 1- 3063(80) de servicios traspasados, DFL n 2 (89) sobre subvención educacional ley 18096(82) sobre cementerios, ley 18020(81) y 18611(87) de subsidio familiar, DL 869(75) sobre pensiones

Las municipalidades están compuestas por el Alcalde⁴³, el Concejo⁴⁴, las unidades de funciones específicas⁴⁵, de prestación de servicios⁴⁶ y de administración interna.⁴⁷

B. TIPOS DE CONTROLES.

Los controles no institucionalizados en el ámbito municipal son ejercidos por los *medios de comunicación*, como canales de manifestación de la opinión pública que le da transparencia al ejercicio del poder comunal y la *ciudadanía*, ejerciendo un control directo a través de el Derecho de Petición, la Audiencia Pública, la Cuenta Anual Pública, los Plebiscitos, las elecciones periódicas del Alcalde y Concejales y su incorporación en organizaciones comunitarias y órganos de participación, como el Consejo Económico y Social Comunal -CESCO-, que permite la evaluación de los instrumentos anteriores y de la cobertura y eficiencia de los servicios municipales⁴⁸. Los controles institucionalizados, serán analizados separadamente según la clasificación que los distingue en Político, Administrativo y Judicial, ahora en el ámbito específico municipal.

asistenciales, ley 18778 (89) subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas.

Sobre urbanismo: ley 18138(82) viviendas, DFL n 789(78) del Ministerio de Bienes Nacionales sobre bienes municipales, DFL n 458 (76) Minviu sobre urbanismo y construcciones, DFL n 1345 de interior(31), DS n 884(49) Ministerio de obras públicas ordenanza general de construcciones, DL 2186(83) cobranza administrativa y judicial de impuestos por contribución territorial, ley 17235(69) impuesto territorial, DL 1056 (75) normas complementarias relativas al gasto público, ley 18681(87) normas complementarias de administración financiera de incidencia presupuestaria y personal, DL 830(87) lotes con servicio.

Otras materias: ley 17105 (69) alcoholes bebidas alcoholes, bebidas alcohólicas y vinagres, ley 18893(89) organizaciones comunitarias, territoriales y funcionales, ley 18700(88) LOC sobre votaciones populares y escrutinios, ley 18290(84) de tránsito.

⁴³ Art. 107 CPR; Art.63 letra a), i), ll); 28 LOCBGAE; 1, 56 y 63 letras c), d), e), f); 63 letra m) LOCM.

⁴⁴ Tratado en los art. 107 inc 4, 108 CPR, Art. 2, 65, 71 y sptes, 79,125 inc 2, 80 Y 107 LOCM.

⁴⁵ El administrador comunal, designado por el Alcalde como su colaborador directo en la coordinación y gestión del municipio, en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal y en las funciones que le delegue; la Secretaria Municipal, a cargo del Secretario Municipal quien actúa como ministro de fe, dirige las actividades de la secretaria administrativa del Alcalde y del Consejo y, recibe y tramita la declaración de intereses que exige la ley 18575 y por último, la Secretaria Comunal de Planificación, unidad de carácter técnica asesora del Alcalde y del Concejo.

⁴⁶ Las unidades de prestación de servicios actúan directamente ante la comunidad vecinal y desarrollan las funciones privativas de la municipalidad del artículo 3 LOCM, son las direcciones o unidades de: desarrollo comunitario, servicios de salud, educación, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos y demás incorporadas a la gestión municipal.

⁴⁷ Pantója Bauza, Rolando. *La organización administrativa del Estado*. Materiales de estudio Derecho Administrativo. Universidad Austral de Chile. Valdivia, 2003. Las unidades de administración interna son: la Dirección de Administración y Finanzas, órgano asesor del Alcalde en materia de administración del personal y en la administración financiera de los bienes municipales; la Asesoría Jurídica, a quien le corresponde emitir informes en derecho, la defensa judicial del municipio además de prestar apoyo en materias legales al Alcalde y al Consejo y; la Dirección de Control quien debe, realizar la auditoría interna de la municipalidad, controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal, representar al Alcalde de los actos que estime ilegales informando al Consejo, colaborar con el mismo en la fiscalización y evaluación de auditorías, pudiendo asesorarlo en la contratación de auditorías externas que este acuerde.

⁴⁸ Art. 85, 86, 80, 83, 84, 59 LOCM.

1. Control Político;

En el ámbito municipal esta entregado al concejo y concejales individualmente⁴⁹. El *Concejo* posee facultades fiscalizadoras en el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipal; en la ejecución del presupuesto municipal; en las actuaciones del Alcalde, pudiendo formularle observaciones que deberán ser respondidas por escrito en un plazo máximo de veinte días; citando o pidiendo información a través del Alcalde a los organismos o funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre materias de su competencia; solicitando informes a las empresas, corporaciones, fundaciones municipales y a las entidades que reciben aportes o subvenciones municipales; fiscalizando las unidades o servicios municipales; supervisando el cumplimiento del Plan de Desarrollo Comunal y examinando trimestralmente el programa de ingresos y gastos del municipio.⁵⁰

Los *concejales* pueden igualmente solicitar información a los organismos y funcionarios municipales en los mismos términos que el concejo, tienen derecho a ser informados por el Alcalde o quien lo reemplaza de todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la corporación, y la facultad de solicitar informes a la Unidad de Control, petición que debe ser respondida por escrito⁵¹.

Sin perjuicio de la discusión acerca de la procedencia de la fiscalización parlamentaria directa⁵² y teniendo presente que esta facultad se encuentra radicada exclusivamente en la Cámara de Diputados, de acuerdo al artículo 48 n 1 de la C.P.R. , la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en su artículo 9, establece que los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar los informes y antecedentes que sean solicitados por las Cámaras o sus organismos internos autorizados por sus reglamentos, con excepción de aquellos que por disposición expresa de la ley tengan el carácter de reservados, y que en el caso de incumplimiento, será sancionado el jefe superior del servicio previo procedimiento administrativo por la Contraloría General de la Republica con la medida disciplinaria de multa, equivalente a una remuneración mensual y el doble si existe reincidencia.

⁴⁹ Otros autores incluyen a la ciudadanía y al Consejo Económico y Social Comunal -CESCO- los que son considerados en este trabajo como no institucionalizados y descrita la forma en que ejercen control anteriormente.

⁵⁰ Art. 51, 79 letras c), d), h), j), l), ll), 71, 81 inc.1ro LOCM.

⁵¹ Art. 69 letra h), 76, 25 letra d) LOCM.

⁵² Procedería por cuanto se le da a la voz gobierno un sentido amplio que incluye a la municipalidad como autoridad local, vinculando la expresión del art. 48 de la CPR. con los art. 24 a 38 de la misma , el capítulo que se denomina gobierno que incluye a las municipalidades dentro de la administración del estado y por que siendo las autoridades municipales elegidas por votación popular que le da el carácter de políticas, no se observa razón para dejarlas fuera del control político de la Cámara de Diputados.

No procedería, puesto que la expresión Gobierno se refiere a los actos ejecutados por el Presidente y sus colaboradores directos e inmediatos, y por que la consecuencia del control político es el juicio político a el cual no están sometidos los funcionarios municipales.

En la práctica, las municipalidades se han negado entregar dichos antecedentes a la Cámara de Diputados, en el entendido que no se encuentran afectas a un control parlamentario, recurriendo esta a la Contraloría siendo ella la que remite los antecedentes solicitados, aun existiendo dictamen del organismo contralor de la obligación de entregar estos a ambas Cámaras⁵³.

2. Control Administrativo⁵⁴;

El control administrativo externo es realizado por la Contraloría General de la República, según el artículo 87 de la C.P.R, facultad que ejerce mediante la *función Jurídica* emitiendo dictámenes jurídicos obligatorios; de *registro de personal*, registrando resoluciones municipales, cuando afectan a funcionarios de las entidades edilicias; de *control externo* propiamente, consistente en verificar el acatamiento a las normas jurídicas y el resguardo al patrimonio público; y de *examen de cuentas*, siendo el acto ante el cual una persona somete a juicio de otra la manera como ha administrado los recursos que se le han confiado, mediante la entrega de explicaciones y documentos de respaldo.

El *control externo* propiamente tal, lo ejerce a través del control financiero, control administrativo, control de obras, control inspectivo, control disciplinario y otras acciones como denuncias a la justicia, entrega de informes al Concejo Municipal, y fiscalización de Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones Municipales⁵⁵.

El *control financiero* comprenden todas las acciones orientadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos municipales contemplando la ejecución de evaluaciones, análisis de información y el *examen de cuentas de ingresos y gastos* que comprende las finalidades genéricas y específicas de la documentación y su validación, ajuste a disposiciones legales y reglamentarias y la existencia y exactitud de las operaciones, el que puede resultar sin observaciones (finiquito), con observaciones, salvadas o no salvadas, caso en que procede formular reparo ante el Tribunal de Cuentas y/o denuncia ante la Justicia Ordinaria.

El *control administrativo* consiste en el examen de materias de personal, legalidad y cálculo de remuneraciones.

El *control de obras*, lo realiza por medio de la fiscalización de la legalidad, aspectos técnicos y financieros de las obras municipales, debiendo remitir las municipalidades, para conocimiento de la entidad contralora, los decretos relacionados con estas obras de monto

⁵³ Dictamen 815/1995.CGR.

⁵⁴ La información contenida este numero será tomada de: Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Auditoria de Egresos Municipales*. Contraloría Regional de Los Lagos. Octubre 2002., y, Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Seminario Nacional para Alcaldes y Directores de Control*. Contraloría Regional de Los Lagos. Noviembre, 2002.

⁵⁵ Art. 55, 134 ley 18695 y 6, 25 ley 10336, pudiendo controlar también el uso y destino de recursos propios de dichas entidades y disponer de toda la información que requiera para ello, según dictamen n 01362 del 2000 C.G.R

superior a 4000 UTM o de reparación de inmuebles superiores a 3000 UTM y los proyectos de estudio relacionados con ellas por montos de más de 1000 UTM.

El *control inspectivo*, comprende visitas inspectivas a los servicios, generalmente para atender denuncias provenientes de autoridades parlamentarias, Concejales, particulares y la propia Contraloría General de la República, como uno de los resultados de sus programas de control financiero, en términos de los artículos 131 y 132 de la Ley 10336⁵⁶, pudiendo constituir delegados para dicha función y estando obligados a prestar declaración, bajo riesgo de suspensión del empleo, todos los funcionarios ante el fiscalizador; comprende además visitas extraordinarias para que se informe los métodos usados en empleo de fondos y para instruir como perfeccionar dichos métodos.

El *control disciplinario*, consiste en la instrucción de Sumarios Administrativos, a fin de hacer efectiva la responsabilidad funcionaria de los servidores que han incurrido en infracción a las normas estatutarias que los rigen y, establecida, proponer las medidas disciplinarias más adecuadas según la gravedad de la falta; instruir Investigaciones Sumarias cuando existen eventuales infracciones al Decreto Ley 799 de 1974, sobre uso y circulación de vehículos estatales, disponiendo las medidas disciplinarias correspondientes y formular reparos ante el Tribunal de Cuentas, para que determine las responsabilidades civiles derivadas de esta control ejercido por la Contraloría o por los mismos municipios.

El *control interno municipal* se extiende al cumplimiento de las normas legales que regulan al municipio, de los objetivos, planes y políticas determinadas y de la gestión municipal, comprendiendo no sólo el control de juridicidad que hace la Contraloría, sino también el de oportunidad de la gestión. Esta entregado en el Municipio al Alcalde, el Concejo, la Unidad de Control Interno y otras Unidades Municipales⁵⁷

3. Control Jurídico:

Este se realiza a través de los recursos generales que proceden para la actividad administrativa -Recurso de Protección, Amparo Económico, Nulidad de Derecho Público- y especiales que establece la legislación municipal. Además en cuanto personas jurídicas, las Municipalidades pueden ser objeto de demandas por contratos, hechos u omisiones, viéndose enfrentadas a procesos judiciales como por ejemplo, juicios de responsabilidad contractual, por incumplimiento de contratos, juicios laborales, previsionales o sobre expropiaciones, los que serán conocidos y resueltos por los tribunales que determine la ley, quienes velaran por la juridicidad de las actuaciones municipales.

El *Recurso de Protección*, en el ámbito municipal, esta regulado por las normas generales y en caso de no ser evacuado el informe requerido por la Corte, esta puede imponer sanciones,

⁵⁶ Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

⁵⁷ El control interno será tratada con extensión en el siguiente capítulo.

que van desde la amonestación privada hasta la suspensión de funciones a la autoridad responsable, sin perjuicio de aquella penal en que pueda incurrir el mismo.

El *Reclamo de Ilegalidad Municipal*⁵⁸, es un proceso especial ante las resoluciones u omisiones del Alcalde o funcionarios municipales, que puede ser presentado por un particular agraviado por estas cuando las estime ilegales o cualquier particular cuando las mismas afecten el interés general de la comuna. De doble tramitación, en su fase administrativa conoce el Alcalde y en su fase judicial la Corte de Apelaciones en única instancia.

Otro proceso especial esta contemplado en la Ley General de Urbanismo Y Construcciones en su artículo 154 y 155, para las reclamaciones de los propietarios afectados por una demolición, la que se deduce ante el Juzgado de Letras correspondiente y se tramita como Juicio Sumario.

Los *Tribunales Electorales Regionales* están encargados de la calificación y escrutinio general de las elecciones municipales y plebiscitos comunales, según los artículos 87 y 107 y siguientes de la LOCM y ejercen control sobre las municipalidades cuando declara algunas causales de cese del Alcalde y Concejales, resolviendo un conflicto político entre estos, por la causal “notable abandono de deberes”, cuando existe un comportamiento contrario a derecho por parte del Alcalde apartándose de las obligaciones que le impone la Constitución y las leyes⁵⁹.

El *Juicio de Cuentas* se tramita ante el Tribunal de Cuentas integrado por el Subcontralor General, juez de primera instancia, y el Contralor General y dos abogados destacados en la actividad profesional, como tribunal de segunda instancia, pudiendo ser demandados el Alcalde, Concejales, y demás funcionarios que la Contraloría declare cuentadantes⁶⁰ y tiene por finalidad hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria o civil de estos funcionarios que han causado un daño al patrimonio estatal para resarcirse de los perjuicios que le afectaron.

IV. EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL.

El control interno se define como “el conjunto de elementos formados por el Plan de organización, los métodos y procedimientos coordinados, los sistemas de información, el personal y la auditoria interna de una institución, que tiene por finalidad: Asegurar la protección de los activos y la confiabilidad e integridad de la información; promover la eficiencia operacional y, estimular la adhesión del personal a las políticas institucionales y al logro de los objetivos y metas fijadas por la institución”⁶¹, refiriéndose en consecuencia tanto al ámbito contable como al administrativo.

⁵⁸ Art 136 LOCM.

⁵⁹ Art. 84, 85 CPR y 53 inc 4, 58 inc2, 49 inc 2, LOCM.

⁶⁰ Art. 47 ley 18695, Dictamen 4050 de 1983.CGR.

⁶¹ Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Auditoria de Egresos Municipales*. Contraloría Regional de Los Lagos. Octubre 2002.p.26, y, Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Seminario Nacional para Alcaldes y Directores de Control*. Contraloría Regional de Los Lagos. Noviembre, 2002.p.14. Estos cursos serán utilizados para el desarrollo de este capítulo.

Cabe recordar que el control externo de legalidad, ejercido por la Contraloría General de la Republica sobre los entes edilicios, se realiza posterior a la dictación de los actos, no pudiendo éstos ser invalidados por el órgano contralor, en cuanto su alcance es sólo de registro en materias de personal. Es así como, la fiscalización interna en el ámbito municipal es la encargada de verificar que las actividades, de las unidades y órganos que la componen, se efectúen de acuerdo a las normas legales que la regulan y al cumplimiento de objetivos, planes y políticas determinados.

Por lo anterior, la existencia de unidades encargadas del control interno en los municipios, constituye un elemento fundamental de una buena gestión municipal que colabora a su perfeccionamiento y a una correcta y oportuna toma de decisiones, teniendo en cuenta que al manejar recursos públicos, estos deben ser empleados eficientemente para garantizar la fe publica.

A. UNIDADES ENCARGADAS.

Como vimos en el capítulo anterior, existe una pluralidad de órganos encargados del control municipal a los cuales se les ha asignado estas funciones en virtud de la ley⁶², cumpliendo cada uno distintas labores, dependiendo de su ubicación jerárquica en estas corporaciones. Sin perjuicio de lo anterior, existe una unidad especializada de control, que puede estar contemplada dentro de las plantas municipales, o puede no estarlo, caso en el cual la función puede ser asignada a otro funcionario contemplado en la planta municipal, quien pasa a desarrollar además de sus funciones titulares, las asignadas.

En vista de lo anterior, se hace necesaria una especial coordinación entre todos estos órganos, donde deben diferenciarse sus labores, tanto como titulares de los cargos como de aquellas funciones que les pertenecen a los funcionarios que les son asignadas, para finalmente cumplir con un efectivo control en todas los ámbitos de la actividad municipal⁶³.

1. Órganos que ejercen control dentro del municipio.

Al *Alcalde*, como máxima autoridad del Municipio, le corresponde la dirección, administración superior y supervigilancia de su funcionamiento, la fiscalización interna del mismo y según al artículo 61 de la ley 18883⁶⁴, ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación del personal de su dependencia, velando por el cumplimiento de los planes dentro del ámbito de atribuciones del personal de su dependencia.

El *Concejo municipal* esta facultado para fiscalizar el cumplimiento de planes y programas de inversión municipal; la ejecución del presupuesto municipal; las actuaciones del

⁶² Nos remitimos al capítulo anterior.

⁶³ Pasaremos por tanto, a detallar cuales son las competencias específicas de los órganos que ejercen control en el ámbito municipal, a fin de delimitar y comprobar posteriormente el cumplimiento de la normativa que los regula.

⁶⁴ Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.

Alcalde, pudiendo formularle observaciones que deben ser respondidas por escrito en un plazo máximo de veinte días; citar o pedir información a través de Alcalde, a los organismos o funcionarios municipales cuando lo estime conveniente para pronunciarse sobre materias de su competencia; solicitar informe a las empresas, corporaciones o fundaciones municipales, y a las entidades que reciben aportes o subvenciones de la municipalidad; fiscalizar las unidades y servicios municipales, supervisar el cumplimiento del plan de desarrollo comunal y examinar, trimestralmente, el programa de ingresos y gastos del municipio⁶⁵.

La *Secretaría Comunal de Planificación* evalúa el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones, el presupuesto municipal y la situación de desarrollo de la comuna; la *Unidad de Obras Municipales* dirige las construcciones que sean de responsabilidad municipal; la *Unidad de Administración y Finanzas* visa los decretos de pago, controla la gestión financiera de las empresas municipales, rinde cuentas a la Contraloría General de la República y asesora al Alcalde en la administración del personal, lo que supone el control de ese personal.

La *Unidad de Asesoría Jurídica* efectúa las Investigaciones y Sumarios Administrativos o supervigila los que realicen otras unidades y asesora al Alcalde y al Concejo informando en derecho, haciendo un control de legalidad⁶⁶.

2. La unidad especializada de control interno en el municipio.

La *Unidad de Control Interno*⁶⁷, depende directamente del Alcalde, esta ubicada en el nivel alto de la estructura municipal, y tiene el carácter de asesor del Alcalde, Concejo y de todas las unidades que componen la municipalidad.

Le corresponde realizar la auditoria operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación; controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal; representar al Alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al Concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información contable; colaborar directamente con el Concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, para lo cual emitirá un Informe Trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario.

Además, debe dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informe, que le formule un concejal y asesorar al Concejo en la definición y evaluación de la auditoria externa que aquel pueda requerir en virtud de la LOCM⁶⁸.

La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes, sus bases y el nombramiento del funcionario requerirán la aprobación del Concejo y podrán postular personas que estén en posesión del título profesional o técnico acorde con la función. El jefe de

⁶⁵ Art. 51; 79 l c), d), h), j), l) y ll); 81 inc. 1, LOCM.

⁶⁶ Art. 21, 24, 27, 28, LOCM.

⁶⁷ Jugando un papel preponderante en la fiscalización interna de los municipios, será en consecuencia el objeto de estudio e investigación de este trabajo.

⁶⁸ Art. 25 LOCM.

esta unidad, sólo podrá ser removido por las causales de cese de funciones aplicable a los funcionarios municipales, previa instrucción de sumario⁶⁹.

La auditoria que realiza esta unidad puede ser realizada en cualquier momento del desarrollo de los programas municipales⁷⁰, pudiendo actuar de oficio, a petición del Alcalde o del Concejo Municipal.

La representación de ilegalidad, debe realizarse antes de la materialización del acto para evitar responsabilidades posteriores, debiendo someterse a su control, aquellos actos de contenido patrimonial que atendida su naturaleza e importancia, el Alcalde estime necesario requerir el pronunciamiento de dicha unidad.⁷¹

B. ACTOS AFECTOS AL CONTROL DE LAS UNIDADES ESPECIALIZADAS.

La Unidad de Control Interno, ha concentrado su acción fundamentalmente en el examen de los actos de contenido patrimonial, no obstante es posible extenderla a otros actos que revisten relevancia en el accionar municipal. En este sentido, controla las cuentas de gastos que reflejan el estado financiero municipal y la orientación de éstos, que expresan las políticas y prioridades de las autoridades edilicias para lo cual existen clasificaciones presupuestarias y de los gastos municipales propiamente tal⁷².

En el área de tránsito y transporte público controla; en los *permisos de circulación*, el cálculo de los montos que paguen los contribuyentes, así como fiscalizan la documentación exigida para el otorgamiento del mismo; en *licencias de conducir*, la percepción de ingresos que por este concepto se perciben, el cumplimiento de los exámenes exigidos y la idoneidad de la documentación requerida.

En el área de obras municipales, las unidades de control interno se preocupan especialmente de el cálculo de los derechos que deben pagar los peticionarios y cumplimiento de la *normativa de Urbanismo y Construcción*; en la *fiscalización de las obras municipales*, la existencia de un expediente por cada obra, incluida las reparaciones que contenga los

⁶⁹ Asociación chilena de municipalidades. "Unidad de Control y sus nuevas funciones consagradas en la ley 19602 que introdujo modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades". *Manual técnico de Gestión Municipal*. Volumen VI, n 63, octubre/noviembre 1999. (pp 10, 11).

⁷⁰ No existiendo disposición legal en cuanto a la oportunidad o titularidad de la iniciativa, se establece lo anterior de acuerdo al Dictamen n 635/90 C.G.R.

⁷¹ Dictamen n 13.635/89 C.G.R.

⁷² El Decreto de Hacienda n 1256 de 28/12/1990 clasifica los presupuestos según el organismo asignado en: Partida, Capítulo y Programa; y según el objeto o naturaleza de los gastos en: subtítulo, ítem y asignación. Los gastos de operación se organizan en: *gastos en personal*, que incluyen sueldos, viáticos, aguinaldos, honorarios y otras contraprestaciones que se le paga al personal municipal, incluyendo los aportes que como empleador efectúa el municipio, aunque no son percibidos directamente por los trabajadores; y *gastos en bienes y servicios de consumo*, que incluyen las compras de productos necesarios para el adecuado funcionamiento de la municipalidad y los servicios clásicos, que entrega la municipalidad hacia la comunidad como el aseo de las calles, alumbrado público, parques entre otros. Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Auditoria de Egresos Municipales*. Contraloría Regional de Los Lagos. Octubre 2002. pp 11- 14.

antecedentes previos al llamado a propuesta, de la apertura de la propuesta, de la adjudicación, del desarrollo de la obra, financieros y de término de las obras y sus recepciones.

Sobre las *patentes municipales* debe realizar auditorias que incluyan: cálculo de los montos a pagar por los contribuyentes, sistemas de control y cobro de los deudores morosos, sistemas de control y análisis de las declaraciones de capital propio de los contribuyentes, sistema de registro de propaganda instalada en la comuna que pueda ser vista u oída desde la vía pública, cumplimiento de la normativa en el otorgamiento de patentes de alcoholes, industriales u otras con regulaciones especiales, en particular el uso del suelo del Plan Regulador Comunal, la recepción final del local donde se desarrolle la actividad, las resoluciones sanitarias y distanciamientos para expendios de bebidas alcohólicas.

En *adquisiciones*, chequear periódicamente los procedimientos empleados para adquirir distintos elementos para el cumplimiento de funciones del municipio, cumpliendo el Reglamento de adquisiciones en aquellas municipalidades en que han sido dictados, siendo exigibles en inspecciones posteriores y, examinar aleatoriamente compras para validar las normas anteriores, pudiendo la Unidad de Control Interno sugerir por ejemplo, mejoras en los registros de proveedores.

En cuanto a *subvenciones municipales*, la Unidad de Control Interno debe elaborar pautas claras para que tanto su otorgamiento como las rendiciones de cuentas se ajusten a la normativa vigente.

Debe además velar por la integración en forma oportuna de los recursos a que se refiere la *Ley de Rentas Municipales al Fondo Común Municipal* para evitar así el deterioro patrimonial del municipio y las responsabilidades administrativas correspondientes.

En materia de recursos humanos, esta unidad verifica principalmente: la *hoja de vida funcionaria*, por cuanto en la formación del escalafón y en el sistema de promociones deben ser considerados las anotaciones de mérito y demérito, cometidos funcionarios, cumplimiento del horario y la existencia de sumarios o investigaciones sumarias durante el proceso de calificación de los funcionarios para poder acceder a ellas; en los *contratos a honorarios* el cumplimiento de los requisitos de ser utilizados para cometidos específicos o tareas no habituales, evitando así las reiteradas objeciones a dichos contratos hecha por la Contraloría General de la República. En cuanto a las *remuneraciones*, la unidad de control debe chequear el cálculo de estas y de los descuentos legales, tanto impositivos como previsionales.

Supervisa el cumplimiento de las obligaciones contractuales, que asumen con la municipalidad los contratistas, recabando la información necesaria de la inspección técnica respectiva, que demuestre el cumplimiento de los términos del *contrato*, como el monto y vigencia de las garantías, aplicación de multas, cumplimiento de plazos y aspectos relativos a la calidad de la prestación.

Finalmente la Unidad de Control Interno fiscaliza *otras materias* como: sumarios e investigaciones sumarias, cajas chicas, dineros en poder, convenios de pago, cumplimiento de plazos para emitir documentos como permisos de construcción, certificados, actas, acuerdos, decretos; custodia y vigencia de boletas de garantía, control de especies valoradas entre otros⁷³.

De lo anterior se puede concluir, que todas las áreas municipales están afectas al control de la unidad especializada, en cuanto sus actos inciden directamente en la ejecución del Presupuesto municipal y se relaciona estrechamente con la comunidad a la cual sirve, factores éstos en los que radica la importancia de la revisión prolija de las situaciones antes descritas a través de la organización del trabajo de estas unidades y de procedimientos reglados para cumplir con las finalidades de sus funciones.

C. PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO.

Las Unidades de Control Interno realizan sus funciones principalmente a través de procedimientos de auditoría⁷⁴, específicamente mediante la auditoría de gestión u operativa⁷⁵, definida por la Contraloría General de la República⁷⁶ como “una técnica de control, que consiste en el examen crítico y sistemático de todo o parte de un servicio, realizado de acuerdo con el ordenamiento vigente, con el objeto de verificar la eficiencia, eficacia y economicidad de la gestión administrativa, en el cumplimiento de los fines que le son propios y en la obtención de las metas programadas”. Su utilización, como herramienta de control, es importante puesto que si la unidad se limita a verificar aspectos de cumplimiento normativo y de credibilidad de la información financiera, se priva a la dirección de la entidad municipal de un mecanismo de evaluación independiente, limitándose su capacidad para la adecuada toma de decisiones, lo que se ve reforzado por las restricciones de la Contraloría para examinar aspectos de economía, eficiencia y efectividad de la actividad municipal.

El proceso de auditoría de gestión consta de las fases de *planificación*, donde se prevé el enfoque de la auditoría, conocimiento de la organización, alcance, nivel de confianza deseado, materialidad de los problemas, los criterios a comparar, la recopilación de evidencia y los

⁷³ Asociación chilena de municipalidades. “Control Interno Municipal: mecanismos prácticos”. *Manual técnico de Gestión Municipal*. Volumen II, n 20, octubre 1995. (pp 9-14).

⁷⁴ Entre otros arquezos de fondo, conciliaciones bancarias, revisión de cajas chicas a través de manuales de procedimiento.

⁷⁵ Se diferencia de la *auditoría financiera* que consiste en una auditoría de balance o informe básico, que emana de la contabilidad y que involucra aspectos materiales, doctrinarios y humanos que conforman los sistemas auditados, en cambio la auditoría de gestión involucra el plan de organización, los métodos y procedimientos relacionados con la eficiencia operacional y adhesión a políticas o prácticas establecidas por los directores y ejecutivos de la entidad auditada. Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutía, Raúl. *Auditoría de Egresos Municipales*. Contraloría Regional de Los Lagos. Octubre 2002., y, Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutía, Raúl. *Seminario Nacional para Alcaldes y Directores de Control*. Contraloría Regional de Los Lagos. Noviembre, 2002. La información sobre los procedimientos será tomada de ambos cursos.

⁷⁶ En el mismo sentido Res. Exenta n 01485/96 que aprueba las normas de control interno y documento 037556/96 que remite textos sobre normas de control interno de la oficina técnica del Comité de Control Externo de la Contraloría General de la República.

aspectos administrativos; la fase de *ejecución*, que comprende las medidas tomadas ante la significancia de un hecho, la susceptibilidad para informar, la determinación de la causa y efecto de los problemas, las opiniones del auditor y las recomendaciones del mismo; la fase de *informes*, procurando la comunicación con la administración, el resumen de las materias auditadas y la elaboración del informe final y; la fase de *seguimiento*, en la que se determina si se han implantado las conclusiones y recomendaciones después de un tiempo razonable de realizada la auditoria.

Para la realización de la auditoria, los encargados se rigen por normas de auditoria⁷⁷ personales, de examen o evaluación y relativas al informe⁷⁸. Los documentos que sustentan la evidencia recopilada por los profesionales auditores durante el proceso de una auditoria y que sirven para respaldar el informe y el juicio técnico sobre lo que se esta examinando, se denominan hojas o papeles de trabajo, las que se organizan por su gran volumen en carpetas o archivos permanentes y transitorias, siendo responsabilidad del auditor su custodia y conservación por un tiempo prudente de siete años a contar de la fecha de termino de los exámenes.

Esta auditoria operativa debe ser económica, preventiva, ágil, critica, sistemática, analítica y comprobada y se realiza mediante técnicas ordenadas, claras y suficientes como la indagación, confirmación, análisis, observación y el calculo a través de cotejos directos, declaraciones, examen de documentos, cuestionarios, entrevistas, circularizaciones, flujogramas, diagramas de distribución, inspección ocular, estadígrafos, estudios de movimiento y tiempos y, muestreos estadísticos.

Todo lo anterior es aplicable al ámbito del control interno municipal, siendo el ultimo paso la elaboración del informe ejecutivo del auditor al Alcalde del municipio, donde señala su opinión sobre la materia objeto del examen, informe de auditoria que debe ser conciso, mostrar hechos reales, presentar observaciones en forma objetiva, incluir las recomendaciones del auditor y considerar la discusión de las observaciones con los funcionarios, excepto en circunstancias especiales. El informe de auditoria debe contener la fecha de la auditoria, el requerimiento, el servicio o dependencia auditada, los objetivos de la auditoria, la materia y alcance del trabajo, las observaciones mas relevantes diferenciando si constituyen deficiencias en el Sistema de Control Interno, Examen de Cuentas, Contabilidad General de la Nación o situaciones especiales, debe

⁷⁷ Son aquellas que representan el conjunto de pautas y requerimientos relativos al equipo de auditoria, a su trabajo y al informe que sobre este se rinde y que tiene por finalidad, establecer los objetivos que deben alcanzarse al realizar la labor y las medidas para evaluar la capacidad profesional y utilidad de ellas.

⁷⁸ Como por ejemplo: este examen debe abarcar transacciones, cuentas e informes financieros, incluyendo la evaluación del cumplimiento de la legislación y reglamentación aplicable y la determinación del logro de los resultados programados; los auditores deben poseer una capacidad profesional, mantener una actitud independiente con respecto a la unidad y cuidar la conclusión de la auditoria especialmente con respecto al informe; debe obtenerse evidencia suficiente, competente y pertinente que proporcione un base razonable para la formulación de opiniones, juicios, conclusiones y recomendaciones del auditor y; se debe presentar los informes de auditoria por escrito a los funcionarios responsables de las entidades que lo soliciten y deben ser emitidos en las fechas establecidas por ley, reglamentos u otras disposiciones para su uso oportuno en la administración y poder legislativo.

incluir además las conclusiones por área de examen, las recomendaciones y la firma del auditor a cargo y del Jefe de la Unidad de Control Interno Municipal.

La Contraloría General de la República ha impartido además instrucciones acerca de las Rendiciones de Cuentas por parte del sector público y de las organizaciones no gubernamentales⁷⁹, las que deben ser seguidas por las unidades de control interno municipal al conformar ambas un sistema nacional de control, en el que la coordinación es pilar fundamental para su funcionamiento, sin perjuicio de que estas unidades no dependan jerárquicamente de la Contraloría sino del Alcalde como su órgano asesor, constituyéndose junto a los dictámenes, en directrices para llevar a cabo los procedimientos de control de los diferentes actos a nivel municipal, considerando la falta de normativa y la naturaleza autónoma de los municipios, que hace especial y diferente a otras administraciones el funcionamiento de las unidades de control interno municipal.

D. RESPONSABILIDAD FUNCIONARIA DE LOS DIRECTORES DE CONTROL⁸⁰.

El Director o el encargado de cumplir la función de control en un municipio, asume por sus actos las responsabilidades administrativa, civil o pecuniaria y la penal. La responsabilidad pública, siendo propia de las autoridades políticas, también afecta a este funcionario al vincularse a la responsabilidad del Concejo por la aprobación de los presupuestos municipales debidamente financiados⁸¹, ya que la norma le encomienda al funcionario informar al ente los déficit que observe en el presupuesto y que provoquen desfinanciamiento y otorga acción pública a cualquier particular para reclamar, ante los tribunales ordinarios de justicia, el cumplimiento de su obligación.

Incurren en *responsabilidad administrativa*, cuando contravienen o infringen las obligaciones y prohibiciones a que están sometidos los Directores o encargados de control⁸², como la del artículo 63 de la LOCBGAE por la intervención en la tramitación de un nombramiento irregular y que, por negligencia excusable, omitiere advertir el vicio que lo invalidaba, ya que son ellos los encargados del control preventivo de legalidad respecto de los decretos alcaldicios relativos al personal, antes de su remisión para su registro en la Contraloría General de la República. Este funcionario asume por tanto, las consecuencias de sus propias infracciones y en su calidad de superior jerárquico, encargado de la Unidad de Control Interno,

⁷⁹ Resolución n 70490/76 y n 10728/97 C.G.R, respectivamente.

⁸⁰ Este capítulo será tomado de: Miranda Honeyman, Irma. "Responsabilidad de los Directores de Control, observaciones y Juicios de Cuentas de la Contraloría General de la República". *Seminario Nacional para Alcaldes y Directores de Control*. Valdivia, 24/25/26 de noviembre 2000.

⁸¹ Art. 81 inc. Final LOCM.

⁸² Ley 18883 EAFM, 18575 LOCBGAE, 18695 LOCM. especialmente por la infracción al debido y oportuno cumplimiento del artículo 29 de la LOCM, que señala sus funciones.

asume la responsabilidad por las acciones y omisiones irregulares y/o negligentes en su cometido, las que variaran según las circunstancias y funcionarios involucrados.

Se hace efectiva a través de Investigación Sumaria o Sumario Administrativo, según la calificación de gravedad de los hechos, los que pueden ser instruidos por el Municipio como por la Contraloría a petición del Alcalde o de oficio⁸³ y se extingue por muerte, cese de funciones, cumplimiento de la sanción, y la prescripción de la acción disciplinaria de cuatro años contada desde la acción u omisión impugnada.

La *responsabilidad civil*, emana de los actos que ejecuten o de las omisiones en que incurran los directores o encargados de la unidad de control, en el cumplimiento de sus cometidos y que causen daños pecuniarios al patrimonio del municipio, haciéndose efectiva a través del Juicio de Cuentas, originado en una rendición de cuentas o investigación o sumario administrativo, cumpliendo la sentencia ejecutoriada con apremios administrativos o acción judicial ante los Tribunales de Justicia, interpuesta por la Contraloría o Consejo de Defensa del Estado o por la Municipalidad en su carácter de servicio público descentralizado.

Finalmente *responde penalmente* el Director o funcionario encargado del control interno, por los delitos de corrupción tipificados en el Código Penal como: tráfico de influencias; por las exacciones ilegales con ánimo de lucro, se sanciona por las figuras típicas de robo con violencia o intimidación y ya no por estafas u otros engaños; se le sanciona por mantener negocios incompatibles; en el uso de información privilegiada; y por el nombramiento de personas que incurran en inhabilidad legal, siendo penados con inhabilitación especial temporal en cualquiera de sus grados y multa de cinco a diez unidades tributarias mensuales⁸⁴.

V. EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL EN LAS COMUNAS DE LA PROVINCIA DE OSORNO⁸⁵.

Como vimos anteriormente las municipalidades, al ser entes autónomos constitucionales, carecen de un control directo y anterior a su actuar por parte de la Contraloría General de la República, control de legalidad que en este caso es a posteriori y sólo sobre algunos actos específicos.

Para paliar la anterior ausencia, se ha implementado un sistema interno de control en cada uno de estos municipios, encontrándonos con unidades, autoridades y funcionarios que ejercen éste sobre la actividad que esta llamada a desempeñar el ente edilicio, actuación que tiene por finalidad realizar el control anterior a la realización de los actos, verificando la aplicación de ley

⁸³ Aplicándose el procedimiento aprobado en Res. N 236/88 CGR.

⁸⁴ Modificaciones introducidas por la Ley 19645 al Código Penal, en relación a las sanciones a delitos de corrupción.

⁸⁵ La provincia de Osorno esta compuesta por siete comunas que son: Osorno, Puerto Octay, Purranque, Puyehue, Río negro, San Juan de la Costa y San Pablo.

y normas técnicas-financieras para la oportuna, eficiente y eficaz toma de decisiones de las autoridades políticas.

En consecuencia, es de suma importancia que estas unidades, autoridades y funcionarios ajusten el desarrollo de su labor de control de acuerdo a los parámetros entregados por las leyes, instrucciones de contraloría y normas técnicas aplicables, lo que en la práctica no se produce por diferentes razones, las que iremos clarificando a través del análisis de los factores desarrollados teóricamente en el capítulo anterior⁸⁶.

A. UNIDADES ENCARGADAS DE LA FUNCIÓN DE CONTROL.

1. Existencia de las autoridades, unidades, jefaturas o funcionarios encargados del control interno.⁸⁷

Los órganos encargados constitucional y legalmente de efectuar labores de control dentro del municipio⁸⁸, en el caso de la provincia de Osorno y a excepción del Alcalde y el Concejo municipal, no están completamente organizados como unidades específicas⁸⁹.

Particularmente en cuanto a las unidades de control interno, las labores de éstas son desarrolladas principalmente por los jefes de cada unidad municipal, en el ámbito de sus atribuciones y en menor medida, por las propias direcciones específicas encargadas de este cometido o los funcionarios en los cuales se encuentra asignada la función.

Es así como las funciones de control que deben desarrollar las unidades ausentes, son ejercidas en el caso de SERPLAC por cada jefe de unidad y por las autoridades políticas. Además, en el caso de la función de información legal que debe desarrollar la unidad de Asesoría Jurídica, cuando es externa y cuando no existe, es sustituida por la experiencia del cargo que posee cada funcionario, a través de consultas a otras unidades dentro del municipio y a otras municipalidades y en casos excepcionales, por consulta directa a la Contraloría Regional, solicitando sólo en casos específicos la asesoría del abogado contratado a honorarios por el municipio.

⁸⁶ Hipótesis que comprobaremos a través de la información recopilada, por la investigación desarrollada en la provincia de Osorno, en base a cuestionarios formulados a el funcionario encargado del control, en cada una de sus municipalidades, ya sea como titulares o como en la mayoría de ellas a las personas que se les asigno la función.

⁸⁷ Información contenida en los cuestionarios efectuados a los directores de control y, en aquellas municipalidades donde no se encuentra creada la unidad, a los funcionarios que les fue asignada la función. En el caso de la municipalidad de San Juan de la Costa, este cuestionario fue respondido por el jefe de la unidad de finanzas de dicho municipio, pues la función no se encuentra asignada.

⁸⁸ Art. 61 Ley 18.883 E.A.F.M, en relación al Alcalde; Art. 51,71, 79 letras c), d), h), j), l), ll) y 81 inc. primero Ley 18.695 L.O.C.M, en cuanto al Concejo; Art.21 L.O.C.M para la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC); Art. 24 L.O.C.M, Unidad de Obras Municipales; Art.27 L.O.C.M, Unidad de Administración y Finanzas; Art.28 Unidad de Asesoría Jurídica y Art.29, 81, 133 y 134 L.O.C.M que confieren las funciones a las Unidades de Control Interno.

⁸⁹ Dentro de las municipalidades consultadas, encontramos que en tres municipalidades no existe la Secretaría Comunal de Planificación. La Asesoría Jurídica es externa en cinco, sólo una cuenta con la unidad dentro del municipio y en la otra simplemente no cuentan con ésta. Finalmente existen unidades de control interno en tres municipalidades a cargo de un Director, en dos la función esta asignada al Secretario Municipal, otra la tiene asignada al Director de SERPLAC y en la última municipalidad la función no se encuentra asignada.

En las municipalidades de las comunas de la provincia de Osorno, la inexistencia de Unidades de Control Interno y asignación de la función, trae como consecuencia la confusión de las funciones que los encargados poseen como titulares, cuestión que debilita la fiscalización que debieran efectuar sobre las actuaciones municipales. En aquella municipalidad donde no se encuentra asignada la función, la situación es aún peor, pues de ésta circunstancia se deriva una falta de control total, paleado sólo por el control rutinario de cada jefe de departamento y el control efectuado en los ingresos y egresos por la Unidad de Finanzas.

En la provincia, lo anterior se ve agravado por la falta de tiempo para desarrollar la función de control interno de los encargados, la insuficiencia de personal destinado a estos fines y la ausencia o disminución de asistencia a capacitaciones dictadas tanto por la Contraloría como por organismos privados.

En definitiva, la inexistencia de las unidades de control interno conlleva un desarrollo imperfecto de las funciones que son asignadas, alterando el funcionamiento de estos municipios en su conjunto, lo que pudiera influir en sus cometidos específicos hacia la comunidad derivados de un servicio deficiente o poco eficaz.

2. Funciones de control interno que cumple cada autoridad, unidad, jefatura o funcionario;⁹⁰

En cuanto a los Alcaldes, estos ejercen un control jerárquico a través de las calificaciones anuales del personal en todas las municipalidades, el que incluye a los Directores de Control o los funcionarios a los cuales se les ha asignado la función, en su caso. Por otro lado y por recomendación de la Contraloría, se realizan mayoritariamente en la provincia programas de trabajo, tanto por las unidades de control interno como por los funcionarios encargados, que es presentado al Alcalde, realizando de esta forma un control sobre él y su ejecución, revisada al final de cada año⁹¹.

Ante esto, podemos decir que la función de fiscalización del personal que debe desarrollar el Alcalde en relación a los encargados de la función de control, sólo se da en las actividades descritas y no a través de un control jerárquico directo, estableciéndose en la práctica una relación de asesoría entre estos dos órganos y no resultando medidas disciplinarias de la función de control de los Alcaldes hacia las Unidades de Control Interno⁹².

⁹⁰ Supra 87. Específicamente en cuanto al control ejercido sobre las unidades de control interno o los funcionarios a quienes se les asigna la función.

⁹¹ Ídem. En relación a la ejecución del programa de trabajo en la función de control interno, cinco municipalidades lo presentan al Alcalde, de las cuales una es verificada a final del año, y dos no tiene programa de trabajo respaldado por el Alcalde.

⁹² Supra 87. En este sentido, en una de las municipalidades el encargado de control reconoce un control directo del Alcalde sobre su función, tres explican su relación como de asesoría y las otras tres reconocen una total independencia en relación al Alcalde.

En cuanto a procedimientos disciplinarios de destitución, en ninguno de estos municipios se ha producido hacia los encargados de control, existiendo sólo un cambio del designado, por falta de capacidad para desarrollar el trabajo contable, por propia iniciativa del funcionario.

Lo anterior encuentra explicación en la naturaleza política del Alcalde, que lo lleva a mantener relaciones de este tipo con el Concejo y despreocuparse por el funcionamiento interno del municipio, en aras de satisfacer las necesidades que la comunidad le hace patente, sin analizar los medios para conseguirlo, pues es esta comunidad la que ejerce un control no institucionalizado sobre él, que se materializara en las próximas elecciones⁹³.

En cuanto a la función fiscalizadora del Concejo Municipal, esta es ejercida principalmente a través de información solicitada constantemente a la Unidad de Control Interno, en materias de presupuesto o temas específicos, la cual es entregada en su mayoría de forma verbal⁹⁴, siendo más fuerte la relación de asesoría que la de fiscalización hacia los funcionarios encargados del control, básicamente por el desconocimiento de los Concejales de sus funciones⁹⁵.

Con respecto a la valor de la supervigilancia del Concejo Municipal, en cuanto a la presentación del informe trimestral del avance presupuestario por parte de la unidad especializada, no se denotan en la provincia la realización de reparos en cuanto a su elaboración, resultando la modificación del presupuesto, cuando existen indicaciones por parte de los encargados del control, para la realización de las actividades municipales en la forma programada por la autoridad política⁹⁶.

Además en la provincia no han sido solicitadas auditorias externas, lo que reafirma la confianza en las unidades internas de control, a lo que se añade el hecho que en las auditorias de gestión, realizadas en estos municipios por las unidades o encargados de la función de control, mayoritariamente no se han producido recomendaciones por parte del Concejo para subsanar las situaciones defectuosas, lo que puede tener causa tanto en la confianza antes dicha como en una falta de fiscalización por parte del Concejo, lo que de todas formas estaría asegurando la independencia del desarrollo de la función de la unidad de control o los funcionarios asignados a ella⁹⁷.

De lo anterior se puede concluir, que la fiscalización que ejerce el Concejo se realiza principalmente a través del control del presupuesto municipal y no directamente a los funcionarios, los que colaboran con sus funciones a través del intercambio de información

⁹³ Supra 87

⁹⁴ Ídem. Cuatro municipalidades reconocen que les es solicitada constantemente información en diversos temas, principalmente relacionados con el presupuesto municipal, en dos esta información es solicitada sólo en casos específicos y no ha sido solicitada información al funcionario de control de una municipalidad.

⁹⁵ Supra 87. De los funcionarios consultados, cuatro dicen no sentirse fiscalizados por el Concejo por mantener una relación de asesoría con ellos y tres dicen que la labor fiscalizadora del Concejo no es ejercida por desconocimiento de los Concejales acerca de sus funciones.

⁹⁶ Ídem. Tres funcionarios encargados del control dicen participar en su elaboración y no tener mayores reparos por parte del Concejo, otros tres explican como consecuencia principal la modificación del presupuesto y sólo uno reconoce que se le hacen observaciones dentro de la reunión del Concejo.

⁹⁷ Supra 87. Sólo en una municipalidad se pedirá el próximo año una auditoria externa por parte del Concejo y de los tres funcionarios que realizan auditorias de gestión dentro del municipio, solo uno afirma haber recibido recomendaciones por parte del Concejo para mejorar las situaciones defectuosas.

mayormente de manera verbal, con respecto a aspectos normativos por desconocimiento de los concejales y como una forma de frenar el actuar del jefe de servicio.

En cuanto a la fiscalización que ejerce la SECPLAC, Unidad de Obras Municipales, Unidad de Administración y Finanzas y la Asesoría jurídica, ésta se realiza en las áreas específicas donde desarrollan sus funciones, salvo asesoría jurídica que cumple labores de control de legalidad en todas las municipalidades consultadas, asesorando especialmente a los funcionarios dedicados al control interno municipal⁹⁸.

La SECPLAC y Unidad de Obras Municipales, desarrollan fiscalizaciones de carácter técnico como por ejemplo, de ejecución en terreno de obras y su recepción, en todas las municipalidades de manera exclusiva, ya sea personalmente como jefes de la unidad o formando parte de comisiones en calidad de expertos.

La Unidad de Administración y Finanzas cumple fiscalizando, principalmente la ejecución del presupuesto y sus modificaciones, en aspectos de carácter técnico-contable, llevando el control y registro de personal y sirviendo de asesores a la función de control⁹⁹.

Si bien estas unidades fiscalizan actos dentro de la municipalidad en su calidad de expertos, la función de control final se realiza por los encargados del control, los que son responsables por los documentos que firman, lo que los obliga a revisar todos los actos que tienen incidencia dentro del presupuesto, por lo que se concluye que todas estas unidades se complementan con la unidad de control o con la función cuando ésta se encuentre asignada. Es por esto que parece ser una situación bastante anómala, por no decir irregular, la de dos municipalidades en la provincia, donde el director de SERPLAC o el jefe de la Unidad de Administración y Finanzas se encuentran realizando las funciones de control, pues se produce una confusión de las mismas, perdiéndose la objetividad de la función.

En cuanto a la fiscalización que le corresponde realizar a las Unidades de Control Interno o a los funcionarios a quienes se les ha asignado la función, en la provincia ésta es desarrollada principalmente a través de diversos procedimientos de auditoria, distintos de las auditorias de gestión completas, siendo las más recurrentes los arqueos de fondos, rendiciones de cuentas, control de cajas chicas, análisis presupuestarios y conciliaciones bancarias, siendo la excepción el control en la rendición de vehículos y en abastecimiento de bodegas¹⁰⁰. Lo anterior denota una falta de fiscalización completa del municipio por parte de las unidades de control interno y los funcionarios asignados, lo que no significa que no efectúen su labor, pues es realizada en actos

⁹⁸Supra 87. Cinco de ellas a través de informes y dos a través de comunicación verbal.

⁹⁹ Ídem. Cuatro de los funcionarios cuestionados dijeron llevar registro de personal y tres de ellos reconocieron sólo una labor de asesoría para estas unidades.

¹⁰⁰ No encontrándose la colaboración de estos funcionarios en auditorias externas, las que no han sido solicitadas

específicos y en distintos momentos, los que en la mayoría de los casos, son distanciados en el tiempo¹⁰¹.

En relación al control que deben efectuar estas unidades sobre la ejecución financiera y presupuestaria del municipio, es realizado en las comunas de la provincia mayormente a través de los controles de gastos e ingresos, además por el control en los procedimientos de compromiso, compras, contratos, reglamento de adquisiciones y sistema computacional¹⁰² y, excepcionalmente por los informes que evacua una de estos funcionarios encargado del control al Concejo y al Alcalde.

Como ya sabemos, los actos municipales no están sujetos al trámite de toma de razón que realiza Contraloría de los actos administrativos. De esta manera la principal función asignada a las Unidades de Control es la representación de estos documentos, cuando presentan ilegalidades o irregularidades, para cumplir con su función. Es esta actividad la que, en la mayoría de las municipalidades de la provincia de Osorno, no se lleva a cabo y por ende donde existe una falta total de fiscalización hacia los actos del municipio, que son justificados por el tipo de relación que las Unidades de Control tienen con los jefes de servicio. Es decir, la existencia de conversaciones previas de asesoría, para subsanar los errores que sus decisiones puedan contener, y no por la falta de información contable que deben entregar las otras unidades de la municipalidad, ya que ésta es entregada voluntariamente en forma computacional, verbal o a través de informes¹⁰³.

Además estas unidades de control colaboran con el Concejo en su función fiscalizadora, en la mayoría de los casos, a través del informe trimestral del estado de avance del ejercicio programático presupuestario y por los informes pedidos por el Concejo, que son solicitados en forma escrita, y en aquellos que no se solicitan informes, por la revisión de los actos del presupuesto o a través de consultas verbales¹⁰⁴.

De la investigación¹⁰⁵ realizada, se concluye que factores como la falta de personal y de conocimientos técnicos, antigüedad en los cargos y recarga de trabajo burocrático por parte de Alcaldes y Concejales, no permiten que se desarrollen con el tiempo suficiente todas las funciones que les son asignadas a los encargados del control interno en el ámbito municipal¹⁰⁶.

¹⁰¹ Supra 87. Sólo en dos de los municipios se han realizado auditorías completas y con diferencia de más de dos años.

¹⁰² Cinco de los encargados lo hace a través de los controles de ingreso y gastos y dos a través de los otros procedimientos.

¹⁰³ Cuatro funcionarios encargados dijeron representar muy pocos documentos y otros tres admitieron que nunca los han representado.

¹⁰⁴ Seis encargados de control dijeron colaborar con el Concejo a través del informe trimestral. De los siete municipios, además cuatro funcionarios lo hacen por los informes pedidos por el Concejo en forma escrita y dos por revisión de los actos del presupuesto y uno por información verbal.

¹⁰⁵ Supra 87. Tres de los funcionarios encargados del control en sus respectivos municipios, poseen título profesional de administradores municipales, dos de técnicos (contadores) y dos sin ningún título. Además, la cantidad de tiempo en el cargo de estos funcionarios es mayoritariamente alta, va desde los 22 a los 4 años.

¹⁰⁶ En virtud del artículo 29 de la L.O.C.M y por Dictámenes de Contraloría.

Por lo anterior, se cumple principalmente con el control de los gastos del municipio a través del dialogo con las autoridades políticas y del informe trimestral del avance del ejercicio presupuestario que se entrega al Concejo, dejándose al arbitrio de cada encargado el cumplimiento de sus programas de trabajo y la asistencia a capacitaciones, factores que ayudarían en el cumplimiento eficaz de la función que les es asignada.

B. ACTOS FISCALIZADOS POR LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO¹⁰⁷.

Todas las unidades y funcionarios consultados llevan, en forma general, un control de los actos de contenido patrimonial, especialmente referidos a gastos con cargo al presupuesto municipal. Así en todas estas unidades se revisan decretos de pago de distinta especie, como son aquellos por consumo de servicios básicos, proyectos, actividades de representación, gastos menores y viáticos, diferenciándose por el énfasis en unos y otros actos a fiscalizar¹⁰⁸.

Además, en algunas de estas municipalidades, se realiza un control administrativo y de legalidad de documentos, resoluciones y ordenanzas municipales como también de la documentación exigida a los beneficiarios de fondos, proveniente de programas regionales de desarrollo¹⁰⁹.

En el área de tránsito y transporte público; estos funcionarios ejercen su labor de control, tanto en el control de permisos de circulación como en los montos a pagar por los contribuyentes, como en los ingresos provenientes de licencias de conducir y revisando la idoneidad de la documentación requerida para estas licencias¹¹⁰.

En el área de obras municipales; todas estas unidades encargadas del control, se encuentran vinculadas a la primera, ya sea en cuanto a la realización del cálculo de derechos como en el cumplimiento de la normativa; en la fiscalización de obras municipales y con respecto al control de los expedientes y minoritariamente en relación al término y recepción de las obras¹¹¹.

En el área de patentes municipales; estos funcionarios reconocen un vínculo de control, tanto en los cálculos de los montos a pagar como en el control y cobro de deudores morosos, y excepcionalmente en patentes de alcoholes¹¹².

En adquisiciones; todos los encargados de control efectúan exámenes a las órdenes de compra, como su labor principal, contando en la minoría de los casos con un reglamento de

¹⁰⁷ Se refiere a la unidad de control interno en sentido estricto o a los funcionarios que tengan asignada la misma función y no a otros órganos que ejerzan control dentro del municipio.

¹⁰⁸ Supra 87.

¹⁰⁹ Esto último, en al menos tres de las municipalidades consultadas.

¹¹⁰ Tres de las siete municipalidades cuestionadas.

¹¹¹ Dos funcionarios en cuanto al cálculo de derechos, cuatro en relación al cumplimiento de la normativa, dos en la fiscalización de obras, cuatro respecto al control de expedientes y cuatro en cuanto al término y recepción de obras.

¹¹² Tres encargados en cuanto al vínculo de control y sólo uno en patentes.

adquisiciones dentro de la municipalidad, fiscalizando su conformidad a través de inspecciones periódicas¹¹³.

La materia de subvenciones municipales, es especialmente controlada en todos los municipios, tanto en las normas relativas al otorgamiento como a las rendiciones de cuenta que deben hacer los beneficiarios de estos aportes a la corporación edilicia¹¹⁴.

En cuanto a la integración de recursos del Fondo Común Municipal, que proviene principalmente de la recaudación de permisos de circulación y patentes, la mayoría de los consultados se refirieron al control que ejercen sobre su cálculo y recepción¹¹⁵.

En relación al control que ejercen estos funcionarios sobre recursos humanos; mayoritariamente controlan lo relativo al cálculo de remuneraciones del personal, y otros sólo en cuanto al examen de la hoja de vida funcionaria en el caso del sistema de promociones. En el tema de contratación de personal en los servicios traspasados de salud, educación y dentro de la municipalidad, realizan un control general ejecutando exámenes detallados en contratos a honorarios¹¹⁶.

En cuanto a obligaciones contractuales; la mayoría de los encargados de control dijo mantener un control continuado de ellas, especialmente en cuanto al cumplimiento de éstas y de los estados de pago.

Finalmente se realiza el control de otros actos como: cajas chicas, convenios de pago, cumplimiento de plazos, conciliaciones bancarias, órdenes de compra en general y rendimiento de vehículos, en la minoría de las municipalidades consultadas y excepcionalmente se hacen revisiones de fondos fijos, arriendos, concesiones y boletas de garantía¹¹⁷.

Por tanto, podemos concluir que si bien, la cantidad de actos y documentos sometidos a la fiscalización de la unidad de control o de quien tenga asignada la función es amplia, en las comunas consultadas, no existe uniformidad en cuanto a su revisión, y esta realización aleatoria no depende del tamaño de la comuna ni de los ingresos que perciba, sino más bien a la forma de organización del trabajo y al conocimiento de los procedimientos, aunque éste este encargado a un órgano unipersonal al cual le haya sido asignada la función¹¹⁸.

Por otro lado se prefiere en todas las comunas, el control y registro de los actos relativos a gastos o desembolsos que afecten o puedan afectar al patrimonio público, más que por mandato legal, por la necesidad de salvar su responsabilidad y la de los Alcaldes, en posibles

¹¹³ Cuatro encargados de control lo hacen de forma general, dos cuentan con reglamento de adquisiciones y todos efectúan exámenes a las órdenes de compra.

¹¹⁴ Supra 87.

¹¹⁵ Cuatro de los encargados encuestados.

¹¹⁶ Cuatro funcionarios dijeron ejercerlo en cuanto al cálculo de remuneraciones, tres en cuanto al examen de la hoja de vida, tres en contratación de personal y dos con preeminencia a los contratos de honorarios.

¹¹⁷ En al menos tres de las municipalidades consultadas.

¹¹⁸ Supra 87.

procedimientos realizados ya sea por la contraloría derivado de inspecciones o más grave aún, ante la justicia civil o penal¹¹⁹.

C. PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LAS UNIDADES O FUNCIONARIOS ENCARGADOS DEL CONTROL INTERNO.

El principal procedimiento que debería ser utilizado por las unidades de control o quien sea asignado en la función son las llamadas auditorías de gestión¹²⁰, las cuales han sido realizadas sólo minoritariamente en las municipalidades de la provincia de Osorno. En su defecto se efectúan una serie de procedimientos que pretenden hacer un control más específico y periódicos, lo que en algunas de estas municipalidades es diario, relativo a los actos de contenido patrimonial, es decir, a la contabilidad de los ingresos y gastos del municipio¹²¹.

Es así como en la mayoría de los casos, esta actividad se realiza a través de los denominados arqueos de caja o de dineros, operación consistente en hacer una revisión de dineros existentes en la unidad controlada y verificar su conformidad con los documentos recibidos y las operaciones realizadas. Se realiza a puertas cerradas y a solas con el funcionario encargado en cualquier oportunidad, y los resultados se comparan con nuevos arqueos realizados en otro momento¹²².

Las operaciones más recurrentes en este ámbito, son las relativas a las rendiciones de cuenta, en donde el examen debe hacerse en forma exhaustiva, tanto del respaldo de los gastos efectuados como de la finalidad del mismo¹²³.

En el ámbito administrativo, se realiza por las unidades de control o sus encargados en los municipios de la provincia de Osorno, un proceso de análisis para la elaboración de la cuenta pública anual del Alcalde. Por otro lado, también estos controles se desarrollan a través de fiscalización de gasto y conciliaciones bancarias automáticas, en menor forma por el control diario de ingresos especialmente del departamento de tesorería y excepcionalmente mediante revisiones frecuentes de bodega, abastecimiento y combustibles¹²⁴.

El análisis presupuestario, a que son llamados los Directores de control o los funcionarios que son asignadas dichas funciones, es efectuado a través del informe trimestral de avance que se presenta al Concejo, y sólo por excepción se preparan informes mensuales, dentro de las comunas que conforman la provincia de Osorno.

¹¹⁹ Ídem.

¹²⁰ Recomendada por la contraloría y desarrollada en el capítulo anterior.

¹²¹ Las auditorías de gestión han sido realizadas en solo dos municipalidades por parte de los encargados del control.

¹²² En cinco de las siete municipalidades consultadas.

¹²³ Seis de los funcionarios encargados dijeron realizarlas.

¹²⁴ Tres funcionarios encargados han participado en la elaboración del cuenta pública anual y en un caso, el funcionario también participa directamente en el análisis de las calificaciones del personal. En dos municipalidades, los encargados dijeron controlar gastos y conciliaciones bancarias, en otra la revisión del control de ingresos diarios y en otra acerca del control de bodegas, abastecimiento y combustibles

En cuanto a la instrucción para realizar estos procedimientos, estos funcionarios se basan en la combinación entre la experiencia que poseen en materias municipales y la capacitación recibida en el ámbito de sus funciones. Es así, como en la mayoría de las comunas de la provincia cuestionada, los funcionarios asisten constantemente a capacitación, las que son dictadas tanto por contraloría como por organismos privados, como la Asociación Nacional de Directores de Control¹²⁵.

En la práctica, la ejecución de estos procedimientos se rige principalmente por la normativa extraída de los dictámenes de la contraloría, apoyada por la colaboración existente entre los encargados de la función de control de todos los municipios de la provincia, lo que se materializa a través de consultas en el caso de dudas en la solución de situaciones complejas entre ellos y de consultas directas a contraloría, siendo excepcional la existencia de manuales contables para estos fines¹²⁶.

En definitiva, las mayores dificultades en cuanto a los procedimientos empleados está dado por la falta de manuales de auditoría, lo que hace se produzcan diferencias entre los mismos procedimientos efectuados en distintas municipalidades; por la falta de tiempo y personal para realizar los procedimientos más complejos; por una sobrecarga de trabajo de asesoría y especialmente por la ignorancia inicial de su materialización, la que al no ser completada por capacitación deja en ineficiencia al sistema de control interno¹²⁷.

En este sentido, se hace necesaria una mayor colaboración por parte de Contraloría, en torno a aportar directrices que les permitan a los entes edilicios formular manuales de procedimiento a los cuales remitirse, para lograr uniformidad en las decisiones que deban tomar los encargados de control en la esfera de sus atribuciones.

D. RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE CONTROL.

Si bien en ninguna de las municipalidades de la provincia ha sido destituido algún funcionario encargado de control, en la actualidad existe un procedimiento sumario en contra de un Director de Control¹²⁸.

Tampoco la contraloría, como consecuencia de las visitas a estos municipios, ha instruido ningún proceso administrativo ni juicio de cuentas en el último período alcaldicio, situación que

¹²⁵ Sin embargo y opuesto a esta circunstancia, se denota un naciente desinterés en estos funcionarios por asistir a las anteriores, ya sea por razones de cansancio, repetición en los temas y falta de incentivo en las remuneraciones por dichas asistencias

¹²⁶ La mayoría de los funcionarios cuestionados reconoce, en este sentido, confiar de su propia experiencia en el desarrollo de los procedimientos prescindiendo de la normativa aplicable a la solución de los diferentes casos.

¹²⁷ Supra 87.

¹²⁸ Ídem. Información contenida en los cuestionarios efectuados a los directores de control y, en aquellas municipalidades donde no se encuentra creada la unidad, a los funcionarios que les fue asignada la función. En el caso de la municipalidad de San Juan de la Costa, este cuestionario fue respondido por el jefe de la unidad de finanzas de dicho municipio, pues la función no se encuentra asignada.

si se produjo en dos municipalidades los años 1989 y 1991, esta última con resultado de destitución y denuncia a la justicia penal, antes que los actuales encargados asumieran la función o el cargo de control.

En realidad, la consecuencia inmediata de una auditoria practicada por la contraloría, es la de hacer presente observaciones en sus informes finales, las que debe ser salvadas por las unidades municipales y especialmente por los encargados de la función de control. Dentro de estas observaciones, nos encontramos en la mayoría de las municipalidades con gastos de representación no respaldados suficientemente y procedimientos administrativos mal efectuados por falta de manuales de procedimiento, y excepcionalmente, por órdenes de compra mal analizadas o arriendos no cobrados, y en relación a personal contratado en una unidad distinta de donde realmente ejerce funciones¹²⁹.

Relacionado con las funciones que desarrolla la unidad de control interno, o en quien se encuentra asignada la función, son aquellos procesos administrativos que se realizan al interior del municipio, efectuándose en la provincia sólo en una minoría de los casos, la participación de estos funcionarios en la instrucción, en años anteriores, de sumarios administrativos o revisando la formalidad de éstos. Es así como en la actualidad, en la mayoría de los municipios de la provincia, se están desarrollando sumarios administrativos en contra de sus funcionarios, por diferentes causas donde se encuentra involucrado la probidad administrativa y la utilización de propiedad fiscal¹³⁰.

En consecuencia, los encargados de control tienen claro que su función esta revestida de una gran responsabilidad, por la que pueden llegar a responder si no ejercen su función en forma eficiente. No obstante, los funcionarios especializados en control, saben que es preferible no representar un acto ilegal o que no cumple con las formalidades sin antes hacer presente a sus colegas que subsanen los vicios, especialmente a las autoridades políticas del municipio, ya que no le conviene enemistarse con la última y debe protegerse de las consecuencias de un delito o falta cometida por su actuar negligente¹³¹.

¹²⁹ En un municipio, por órdenes de compra mal analizadas y arriendos no cobrados y en otro por personal contratado que ejercía funciones en otro servicio.

¹³⁰ Incluso en uno de ellos se instruyen cuatro, por causas tan disímiles como por ejemplo, el robo de un foco alógeno de ambulancia municipal, abuso de menor en el DAEM, utilización de combustible o de fondos sociales para uso particular entre otras, y que han derivado en una de estas municipalidades a la renuncia del funcionario y denuncia a la justicia civil.

¹³¹ Supra 87.

E. PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA PRÁCTICA DE LA FUNCIÓN DE CONTROL¹³².

Del análisis del comportamiento de las municipalidades de la provincia de Osorno, podemos determinar que las Unidades de Control Interno o el funcionario en quien esta asignada esta función, en la práctica, no realizan sus cometidos de forma eficiente y por lo tanto sostengo que lo anterior se debe a los siguientes factores;

1. INDEPENDENCIA DE LOS ENCARGADOS DE LA FUNCIÓN DE CONTROL.

Esta independencia es vista como la libertad de acción que tiene el funcionario para tomar decisiones dentro de su labor, sin presiones de tipo político, económico o funcional y será analizada, en base a la información entregada por los mismos directores de control o funcionarios, en su relación con la Contraloría Regional de Los Lagos, el Alcalde, el Concejo Municipal y otras unidades que ejercen control dentro del municipio.

a) Independencia de las unidades de control en relación a la Contraloría Regional.

Tomando en cuenta que la ley da la dependencia técnica a la contraloría sobre las unidades de control interno municipales, es decir, la entrega de capacitación, información y asesoría para desarrollar su función; el sentimiento contrario de fiscalización por parte de los funcionarios del municipio, los hace actuar previniendo una observación o amonestación por parte del ente contralor, presión funcional, que le crea un cierto vínculo de dependencia con el organismo que es opuesto al carácter imparcial y objetivo que caracteriza a la labor de control. En este sentido, la mayoría de los funcionarios encargados de control definen su relación con la contraloría como de fiscalización a un departamento municipal más y en menor medida como una relación técnica-jerárquica¹³³.

b) Independencia de estas unidades en relación al Alcalde de los municipios de la provincia.

Puede medirse su relación a través de la planificación del programa de trabajo de los encargados del control, lo que en la práctica se hace en conjunto con el Alcalde, el que lo aprueba y en la misma proporción es realizado en forma personal por los encargados de control sin ningún tipo de fiscalización por parte del jefe de servicio municipal¹³⁴.

En relación a la cantidad y frecuencia de documentos enviados desde la Alcaldía, en la provincia, son en la mayoría de los casos los decretos de pago, seguidos por aquellos actos que

¹³² Los datos que sirvieron para sacar las conclusiones de esta letra, se encuentran graficados al final de este trabajo, como parte de los anexos incluidos y corresponden en su totalidad, a la información recopilada mediante los cuestionarios formulados a los directores de control o funcionarios a quienes se les asignó la función, en las municipalidades que componen la provincia de Osorno. Ver en este sentido, Supra 87.

¹³³ Ver anexos. Supra 132.

¹³⁴ Ídem. Sólo uno de los funcionarios cuestionados, dijo no realizar programa de trabajo, tres lo planifican en conjunto con el Alcalde y tres en forma individual.

sean causa de compras y sólo por excepción, en dos municipalidades, son enviados todos los documentos para la revisión por parte de la unidad de control o los funcionarios encargados. De lo anterior deriva una sobrecarga de trabajo, muchas veces intencional por parte de los Alcaldes, que no permite desarrollar otras funciones de las unidades especializadas, como serían auditorías internas que permitirían detectar las ilegalidades, que puedan producirse tanto en la gestión como en el manejo del presupuesto del municipio¹³⁵.

En este sentido, de los documentos que deberían pasar por control, estos funcionarios encargados, sienten que son entregados en su totalidad o en su mayoría y, por excepción, opinan que estos documentos no son los esenciales o la cantidad suficiente que deberían ser fiscalizados para llevar a cabo su función¹³⁶.

La consecuencia del análisis de los documentos entregados en la práctica por los Alcaldes en la provincia de Osorno, en la mayoría de los casos, es la conformidad de dichos actos no siendo representados por la unidad. Sin embargo, es habitual la devolución de dichos actos para que se subsanen los errores de forma pues los de fondo son conversados con anterioridad, resultando sólo en un mínimo de los casos la representación de estos actos de acuerdo a las normas legales y reglamentarias que rigen el trámite¹³⁷.

Por cierto, si la calificación profesional de los funcionarios, de las unidades o de aquellos que se les asigna la función, es efectuada en todas las municipalidades por el Alcalde y el órgano de control esta concebido como un ente asesor del Concejo y Alcalde¹³⁸;

¿Podemos hablar de independencia de las unidades de control en relación al jefe de servicio?

La respuesta es no, pues existe un vínculo jerárquico entre el Alcalde, jefe del servicio, y el funcionario de control, subalterno encargado por ley a cooperar en la labor del alcalde, que no le permite fiscalizar con libertad los actos provenientes del edil. Confirmamos lo anterior por la casi nula representación de los decretos alcaldicios, no por su conformidad si no por su devolución para subsanar los errores, la programación conjunta del trabajo de la unidad y la sobrecarga producida por la visación de los decretos de pago, que le impide realizar otras labores de auditoría¹³⁹.

c) Independencia de las unidades de control o sus encargados en relación al Concejo Municipal.

En la provincia, la relación entre las unidades de control y el Concejo es de asesoría en la mayoría de los casos, materializada a través de la información solicitada principalmente en materia de presupuestos, gastos e información normativa, siendo excepcional que esta

¹³⁵ Supra 87.

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Supra 132.

¹³⁸ Supra 87.

¹³⁹ Ídem.

información no sea solicitada o lo sea en otras materias. Por lo anterior, no es ejercida a cabalidad la función fiscalizadora del Concejo, la que en la minoría de los casos puede verse realizada a través de la solicitud de informes, desde éste a los encargados de control en el municipio.

En el mismo sentido, el informe trimestral del estado de avance del ejercicio presupuestario, que tiene por finalidad informar al Concejo sobre el posible déficit del presupuesto para que éste tome las medidas necesarias, es elaborado, mayormente en la provincia, con la participación del funcionario de control sin formulación de observación por parte del Concejo¹⁴⁰.

De lo anterior, se concluye que no existe relación de dependencia de ningún tipo con el Concejo. Si bien es cierto la unidad de control, cumple a cabalidad con su carácter de asesora en la entrega de información y puede verse ocupada gran parte del tiempo sólo en esta función, no existe razón para pensar que el Concejo quisiera impedir la función fiscalizadora de la unidad, puesto que ellos también realizan la misma y no existe relación de subordinación entre ambas. Además la Unidad de Control no tiene como rol el fiscalizar al Concejo¹⁴¹.

d) Independencia de las funciones de control de las otras unidades que conforman los municipios de la provincia de Osorno.

Al igual que la situación anterior, la relación que mantiene la Unidad de Control con otras unidades dentro del municipio, es más bien de carácter técnico, es decir, de asesoría en materias específicas. Así sucede con SECPLAC en la mayoría de los municipios¹⁴² y con la Dirección de Obras en los otros casos, a través de una serie de actos que son fiscalizados por control, siendo la inexistencia de contratos de obra de gran envergadura la causa de que no sean fiscalizados en forma específica los actos de ésta dirección, en aquellas municipalidades donde no se produce mayor relación.

Por otro lado, las unidades o funcionarios encargados del control se unirían a la Dirección de Finanzas, en cuanto a la información acerca del avance presupuestario y a través de la visación de los decretos de pago en menor medida, complementado por el intercambio de información y acuerdos entre estas unidades¹⁴³.

Como consecuencia, no se visualiza una relación de dependencia del control con estas unidades, por lo menos no político, económico o funcional, sí de dependencia técnica cuando el funcionario carece de los conocimientos necesarios en el área específica que deba actuar, la que se solucionaría respetando la normativa en cuanto al acceso del cargo y su calificación

¹⁴⁰ Sólo en una de las municipalidades ha sido formulada ésta observación por parte del Concejo con la finalidad de subsanar defectos de cálculo o de formulación.

¹⁴¹ Supra 87.

¹⁴² Recordar que en dos municipios esta unidad no se encuentra creada y que en otra, es el director de SERPLAC el funcionario a quien se le asigna la función de control.

¹⁴³ Supra 132.

profesional acorde con la función¹⁴⁴, relacionándose así la independencia de éstas unidades de control con la calificación profesional de los encargados que pasamos a revisar.

2. CALIFICACIÓN PROFESIONAL DE LOS ENCARGADOS DE CONTROL

La jefatura de las unidades de control, como ya lo sabemos, deben proveerse mediante concurso de oposición y antecedentes y pueden postular todas aquellas personas que estén en posesión de un título profesional o técnico acorde con la función. Ésto en la práctica., en las comunas de la provincia de Osorno no se ha cumplido o se cumplido imperfectamente¹⁴⁵.

Por lo tanto¹⁴⁶, en la provincia de Osorno, el nivel de educación no se encuentra acorde con el perfil que se necesita para desarrollar las múltiples tareas y materias que deben dominar los encargados de control, principalmente para poder decidir solos, sin ser asesorados, haciendo la función de control más objetiva e independiente.

Así mismo, los nombramientos en los cargos de control son recientes, con excepción de dos funcionarios que fueron nombrados y asignados en la función respectivamente antes del año 90¹⁴⁷. Por lo tanto, la disconformidad entre la normativa que da los requisitos para proveer el cargo y la realidad, no esta dada por su inexistencia, sino por la preferencia de la experiencia laboral en materias municipales por sobre la idoneidad técnica exigida para el cargo de Director de control.

La antigüedad también puede explicar la inasistencia, de un número importante de funcionarios encargados de control en la provincia, a los cursos y capacitaciones dictadas por la contraloría. Así, mientras que los asistentes a cursos, opinan que la instrucción necesaria para desarrollar el cargo se adquiere con la experiencia y la capacitación, los inasistentes se apoyan sólo en su experiencia para desarrollar sus funciones.

Es así como la existencia de encargados que no revistan la calificación de profesionales y la poca capacitación recibida por ellos, expresa una falta de capacidad técnica para desarrollar la función, que si bien es compensada muchas veces con la experiencia, entorpece el cumplimiento de los fines del control interno, tomando en consideración que son justamente las personas con más años de servicio las que no se capacitan y que la mayoría de los funcionarios considera que la instrucción en el cargo se obtiene de la mezcla de ambos factores.

¹⁴⁴ Ver referencia a edades y ascensión al cargo en la provincia en la letra anterior de éste capítulo.

¹⁴⁵ Tómese en cuenta, que de los tres profesionales que se encargan del control solo uno lo hace en calidad de Director de la unidad; otro fue asignado en la función y en otro ni siquiera le ha sido asignada la función por que en su municipalidad no hay control. Además de los tres Directores de Control, uno es profesional, otro es técnico y el último no posee título alguno, estando la misma situación los funcionarios municipales a quienes se les asigno la función. Supra 132.

¹⁴⁶ Sin importar si la función es asignada o se posee el cargo como titular.

¹⁴⁷ Puesto que de los cuatro municipios restantes, dos llevan más de 30 años de servicio y los otros dos más de 13 años en el área municipal. Aquellos con más años de servicio coinciden con los funcionarios que no poseen ningún título y que en el fondo fueron promovidos al cargo o función en razón de sus méritos laborales y de experiencia en los temas municipales. Supra 87.

En este orden de cosas, si bien es cierto que los encargados de la función de control, en la provincia de Osorno, no se encuentran calificados para ocupar el cargo o desempeñar la función, en la práctica, ninguno de ellos ha sido sumariado por parte de Contraloría Regional¹⁴⁸. Lo anterior puede significar que los conocimientos técnicos de los encargados del control interno municipal, no pasan por la calificación profesional que posean, pues desarrollan su función en forma eficiente al ser fiscalizados por la contraloría, o en su defecto- y esa es mi opinión- la Contraloría Regional no efectúa un control preciso, detallado y regular a los entes edilicios, puesto que las observaciones efectuadas a las unidades de control no son establecidas con criterios uniformes sino más bien adecuadas a la realidad organizacional de cada municipio, la que en la práctica es bastante precaria¹⁴⁹.

3. INFORMACIÓN DE LA NORMATIVA APLICABLE.

Los funcionarios encargados de control de la provincia de Osorno, entienden mayoritariamente que su función debe abarcar la fiscalización completa de los todos los actos municipales, es decir, la conformidad legal y contable no sólo de los actos con contenido patrimonial sino también aquellos de carácter administrativo, acorde con los fines que le asigna la ley y Contraloría a dicha función¹⁵⁰.

Es así que para el desarrollo de los anteriores fines, todos los funcionarios solicitan asesoría cuando tienen dudas, la mayoría lo hacen de forma constante a la asesoría jurídica y en menor medida, a la unidad de finanzas y departamentos de salud y educación municipal¹⁵¹, pues además de las unidades de la municipalidad, los encargados de control tienen a su cargo la fiscalización de los mismos actos que emanen o afecten los servicios traspasados de salud y educación.

La colaboración que deben efectuar en el control de la ejecución financiera y presupuestaria del municipio, lo realizan mayoritariamente fiscalizando el presupuesto municipal, ya sea a través del control a las subvenciones y estados de pago o, por excepción, controlando los actos que conlleven gastos e ingresos¹⁵², para lo cual necesitan de cooperación de las otras unidades que componen la municipalidad, en la obtención de toda la información contable que requieran, lo que en la práctica se produce con absoluta habitualidad ya sea a través del sistema computacional, informes o en forma verbal.

¹⁴⁸ Sólo uno de ellos tiene un sumario administrativo interno pendiente hace cuatro años.

¹⁴⁹ Supra 87.

¹⁵⁰ No obstante, un numero no menos importante de estos funcionarios, le asignan sólo el control de la conformidad legal de los ingresos y gastos o el control administrativo de documentos por separado y en un caso se le entrega la labor preventiva de asesoría de las demás unidades de la municipalidad, lo que desvirtúa el funcionamiento de estas unidades de control haciéndolo menos objetivo e imparcial.

¹⁵¹ Uno de ellos lo hace de forma esporádica a colegas o la contraloría

¹⁵² Principalmente decretos de pago.

Estas unidades además colaboran en la función fiscalizadora del Concejo, lo que se expresa en los informes que emiten por peticiones formales de ellos¹⁵³. En cuanto a la colaboración que deben prestar estas unidades de control a las auditorías externas, los funcionarios encargados, en general no tienen claro cuál es su labor en ellas, pues ni los Concejos ni los Alcaldes solicitan regularmente auditorías externas para el municipio, entendiéndolo su solicitud por parte de las autoridades como desconfianza a su desempeño profesional.

En relación a los actos que deben fiscalizar¹⁵⁴, la generalidad de los encargados, lo hacen sobre los procesos de adquisiciones, subvenciones municipales, obras y examen de ordenes de compra, decretos de pago, obligaciones contractuales y recursos humanos especialmente lo relacionado con el cálculo de remuneraciones, controlando en definitiva una gran gama de actos que se encuentran relacionados con fondos municipales como con aquellos simplemente administrativos.

Lo anterior es realizado, en la práctica, cumpliendo con un control periódico a través de procedimientos más sencillos que las auditorías de gestión, como son los arqueos de caja o fondos, poniendo especial énfasis en la revisión de rendiciones de cuentas y de fondos que comprometen su responsabilidad ante la Contraloría y la justicia.

Encontramos que en la práctica, la mayor dificultad para llevar a cabo las finalidades del control interno es la falta de normativa, en especial lo relativo a manuales de procedimiento, lo cual es suplido por el intercambio de información con otras municipalidades y a través de dictámenes y consultas directas hacia la Contraloría, quien tiene una deuda importante en cuanto a capacitación de los funcionarios y al ejercicio de la dependencia técnica que esta llamada a cumplir¹⁵⁵.

En definitiva puede decirse que existe claridad en cuanto a los fines que debe cumplir el control interno, a su rol como cofiscalizadores y protectores del patrimonio público, pero encuentran limitaciones al desarrollarlos, principalmente por falta de personal, tiempo y confusión de funciones cuando éstas son asignadas. Lo anterior es solucionado mediante procedimientos rápidos y mecánicos que se ajustan a los medios que estas municipalidades posean, en este sentido, es necesario una reforma legal de las plantas municipales y una recopilación de toda la normativa aplicable que sea accesible a todos los funcionarios que ejercen el cargo de director de control o las personas a las cuales ha sido asignada la función.

En suma, la falta de independencia en relación a los Alcaldes, la baja capacidad técnica de los funcionarios encargados del control y la ignorancia de la normativa a aplicar, comprueba que las deficiencias en el sistema de control interno en las comunas de la provincia de Osorno tienen su causa directa en ellas, agravado claro está, por los escasos recursos de dichos municipios.

¹⁵³Supra 132. En cuatro municipalidades y esporádicamente en las otras, cuando se formulan en forma verbal o por orden del Alcalde cuando se lo solicita el cuerpo colegiado

¹⁵⁴ Nos remitimos al punto anterior.

¹⁵⁵ Supra 87.

VI. CONCLUSIONES.

1. Dentro de los controles administrativos, el sistema impulsado por la Contraloría General de la República plantea no sólo un control de legalidad represivo de los actos administrativos, sino más bien, la fiscalización anterior a la entrada en vigencia de estos, en aras de cumplir los objetivos que le encarga la Constitución, para la adecuada toma de decisiones de las autoridades políticas y la eficiente ejecución de ellas por parte de la administración.

2. En el ámbito municipal la falta de control administrativo general, dado por el carácter autónomo constitucional del municipio y la exención del trámite de toma de razón de sus actos, es suplido por la existencia de una pluralidad de órganos que cumplen funciones de control interno. Así, el Alcalde ejerce el control Jerárquico de la institución, el Concejo realiza el control político sobre la autoridad y las unidades que componen el municipio, realizan el control específico en el ámbito de sus atribuciones.

3. Específicamente, se establece la configuración de unidades especializadas de control dentro del municipio. Estas Unidades de Control Interno, que pueden formar o no parte del organigrama de la municipalidad, dependen técnicamente de la Contraloría General de la República y realizan el control a priori de los actos municipales, colaborando además con el Concejo en sus facultades fiscalizadoras principalmente a través de la entrega de información formal de materias presupuestarias y administrativas del ente comunal.

4. En la provincia de Osorno, las Unidades de Control Interno no se encuentran plenamente organizadas. Mayoritariamente estas funciones se encuentran asignadas a funcionarios de la planta, lo que en la práctica produce una confusión de ambas funciones.

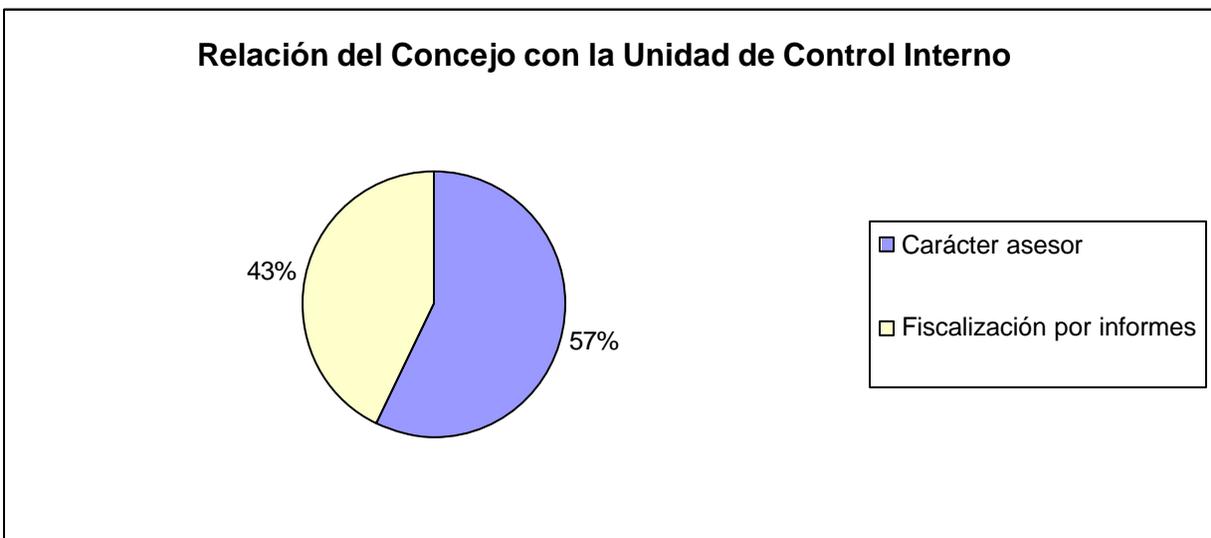
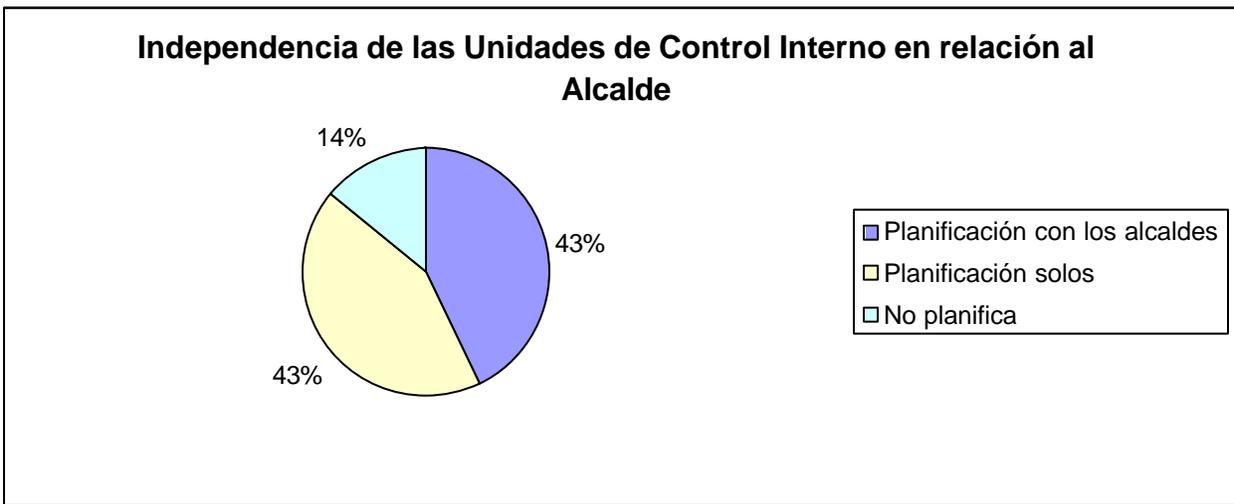
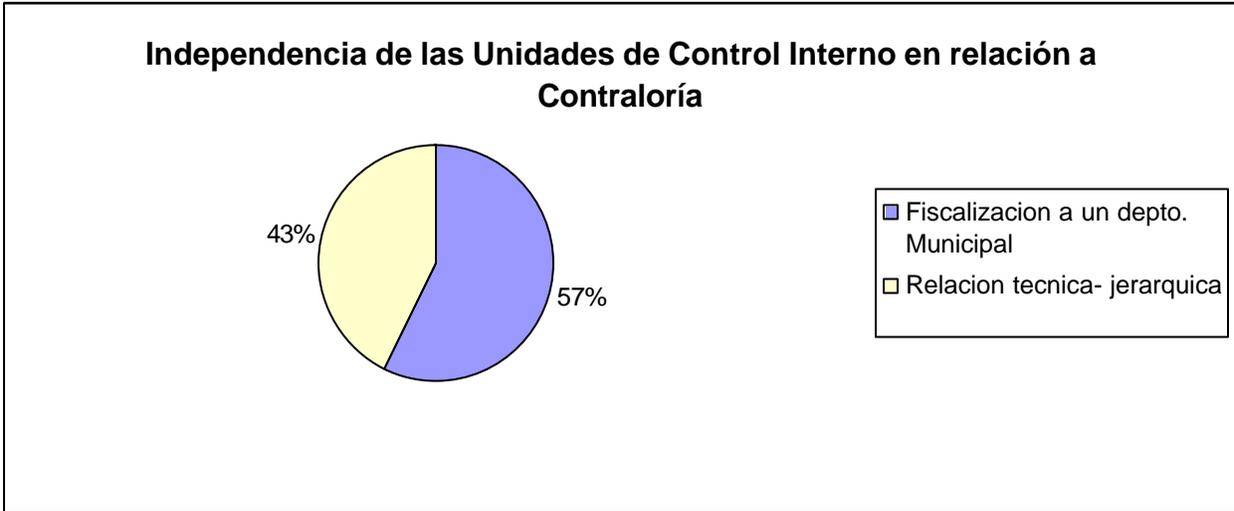
En este sentido, las funciones entregadas a las unidades de control o el personal asignado, se realizan de distinta forma en todos los municipios que componen la provincia, estableciéndose ciertos parámetros generales en el control del presupuesto, el que se realiza a través de los controles de gastos e ingresos y principalmente por el informe trimestral del estado de avance presupuestario elaborado por las Unidades de Control Interno para ante el Concejo.

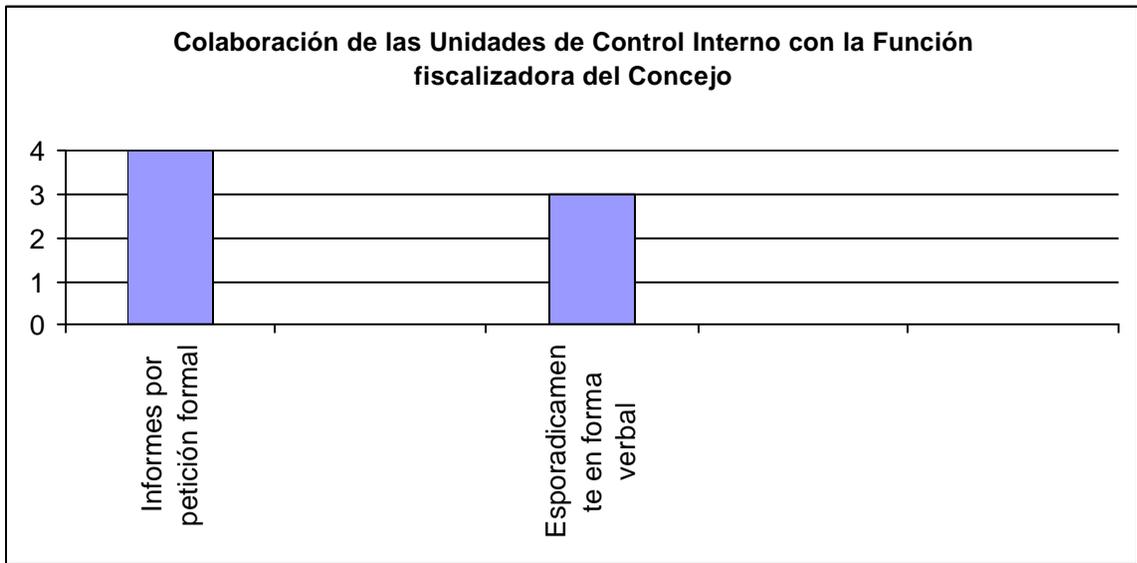
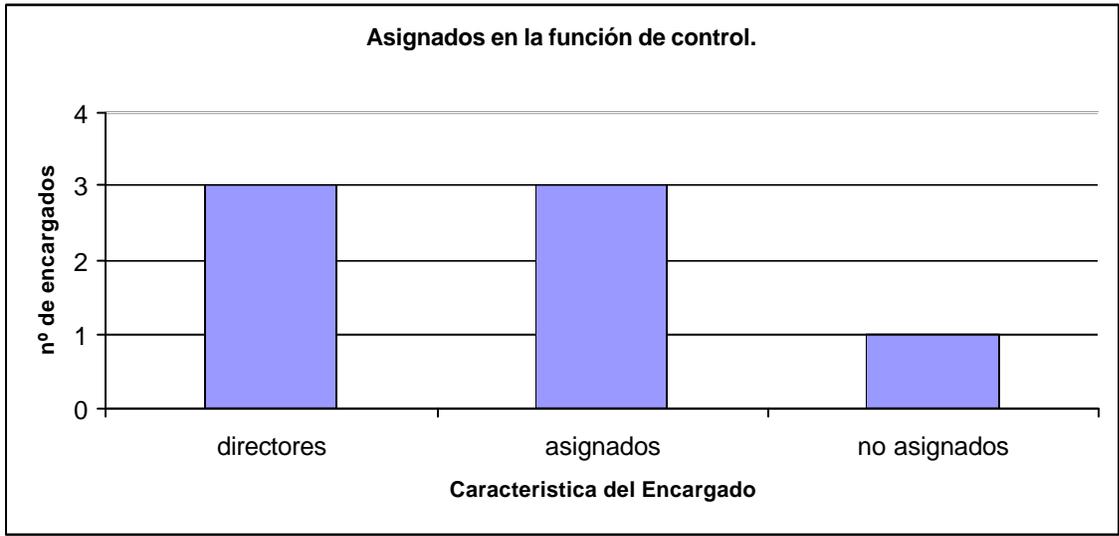
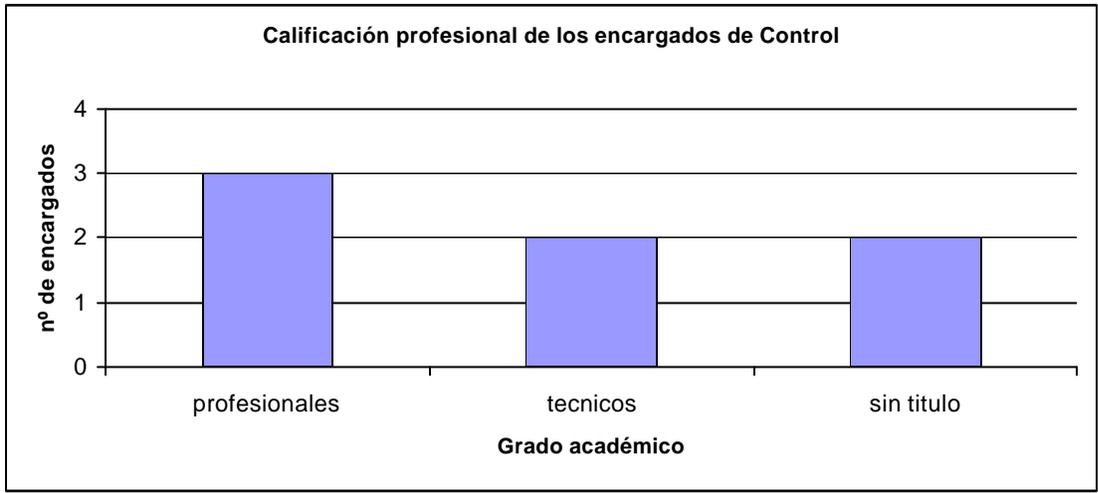
5. En relación a la función de reprobación de los actos ilegales por parte de las Unidades de Control Interno, ésta no es realizada por los encargados en la provincia, ya sea por que existe una relación de asesoría con el Alcalde, que permite corregir los errores antes de la ejecución de dichos actos, o por un sentimiento de subordinación con el jefe de servicio que hace menos objetiva e imparcial la función.

6. Las principales deficiencias en el sistema de Control Interno Municipal en la Provincia de Osorno, esta dado por la falta de independencia de los funcionarios encargados en relación al Alcalde de los entes edilicios. Lo anterior se ve agravado por la falta de capacidad técnica del personal destinado a la función de control y en el caso de la asignación de ella, por la falta de tiempo y personal para desarrollar sus actividades.

7. Se constata una deficiencia del sistema de control interno municipal en la provincia de Osorno, lo que no significa una desprotección de los ciudadanos pues el ordenamiento contempla otras vías de impugnación necesarias en la comisión de infracciones a él, tanto en el ámbito administrativo, como el judicial.

VII. ANEXOS.





VIII. BIBLIOGRAFÍA.

1. Libros y Artículos de Revistas.

- Asociación Chilena de Municipalidades. “Control Interno Municipal: mecanismos prácticos”. *Manual técnico de Gestión Municipal*. Volumen II, n° 20, octubre 1995.
- Asociación Chilena de Municipalidades. “Unidad de Control y sus nuevas funciones consagradas en la ley 19602 que introdujo modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”. *Manual técnico de Gestión Municipal*. Volumen VI, n° 63, octubre/noviembre 1999.
- Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Las Unidades de Control Interno y la Auditoria de Gestión*. Contraloría Regional de Los Lagos. Agosto 2001.
- Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Auditoria de Egresos Municipales*. Contraloría Regional de Los Lagos. Octubre 2002.
- Cid Lindsay, Cesar; Rosales Urrutia, Raúl. *Seminario Nacional para Alcaldes y Directores de Control*. Contraloría Regional de Los Lagos. Noviembre, 2002.
- Fernández Richard, José. *Derecho Municipal Chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2003.
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos. “El Principio del Control en la década 1990-2000”. *El Principio del Control en la Administración del Estado*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Editorial Conosur. Noviembre 2000.
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos. “El Control en el Municipio después de la reforma de la Ley n° 19602 de 1999”. *Revista gobierno y administración del Estado, nacional, regional, comunal*. Año vii-6 n° 78, 2000.
- Lowestwein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1986.
- Miranda Honeyman, Irma. “Responsabilidad de los Directores de Control, observaciones y Juicios de Cuentas de la Contraloría General de la Republica”. *Seminario Nacional para Alcaldes y Directores de Control*. Valdivia, 24/25/26 de noviembre 2000.
- Pantója Bauza, Rolando. *La organización administrativa del Estado*. Materiales de estudio Derecho Administrativo. Universidad Austral de Chile. Valdivia, 2003.
- Silva Cimma, E. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. El Control Público. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994.

2. Entrevistas.

- Cuestionarios formulados a los Directores de Control o funcionarios en quienes se encuentra asignada la función en las municipalidades que conforman la provincia de Osorno. Septiembre 2004;

*Señores Alfredo Astudillo, Director de Control de la Ilustre Municipalidad de Osorno;

- *Amador Ojeda, Secretario Municipal, Ilustre Municipalidad de Río Negro;
 - *Heriberto Hott, Director de Control, Ilustre Municipalidad de Puyehue;
 - *Jorge Casanova, Director de Serplac, Ilustre Municipalidad de Puerto Octay;
 - *José Solís, Secretario Municipal, Ilustre Municipalidad de San Pablo;
 - *Juan Carlos Delgado, Director de Control, Ilustre Municipalidad de Purranque;
 - *Luis Barría, Director de Finanzas, Ilustre Municipalidad de San Juan de la Costa.
- Entrevista realizada en Contraloría Regional de Los Lagos a Don Raúl Rosales, auditor. Junio 2004.

3. Legislación.

- Constitución Política de la República de Chile.
- Reforma Constitucional de 1997.
- Ley 18.575 Orgánica Constitucional Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley 19.175 Orgánica Constitucional Gobierno y Administración Regional.
- Ley 19602/99.
- Ley 18.883 Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.
- Ley 18.681(87) normas complementarias de administración financiera de incidencia presupuestaria y personal.
- Ley 18.893(89) organizaciones comunitarias, territoriales y funcionales.
- DFL n° 1- 3.063(80) de servicios traspasados.
- DL.3.063 sobre Rentas Municipales.
- DS N° 12 del 29 de enero de 1997 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República.
- Decreto de Hacienda n° 1.256 de 28/12/1990.
- Dictamen 4.050 de 1983 CGR.
- Dictamen 815/1995 CGR.
- Dictamen n° 01362 del 2000 C.G.R.
- Dictamen n° 635/90 C.G.R.
- Dictamen n° 13.635/89 C.G.R.
- Resolución n° 520/96 Contraloría General de la República.
- Res. N 236/88 CGR.
- Resolución n° 70490/76 y n° 10728/97 C.G.R.
- Res. Exenta n° 01485/96 que aprueba las normas de control interno y documento 037556/96 que remite textos sobre normas de control interno de la oficina técnica del Comité de Control Externo de la Contraloría General de la República.