



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PROBIDAD Y FISCALIZACIÓN DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES Y ORGANIZACIONES FUNCIONALES.

1. IDEA MATRIZ DEL PROYECTO DE LEY

La idea matriz del presente proyecto de ley es exigir transparencia y rendición a todas las instituciones privadas, con o sin fines de lucro, que reciban aportes, subvenciones, traspasos directos, licitaciones o fondos públicos de cualquier tipo, de parte de Municipalidades, Gobiernos Regionales o Poderes del Estado, con el fin que la Contraloría General de la República pueda fiscalizar todo caudal público entregado a estas entidades.

2. ANTECEDENTES

Las Municipalidades, como gobiernos locales, juegan un rol fundamental en la provisión de bienes y servicios para la ciudadanía, siendo reconocidas ampliamente como la “primera línea del Estado” al momento de facilitar y mejorar la vida de las vecinas y vecinos que viven dentro de sus límites. Es por ello que la percepción de quienes interactúan con ellas es reflejo de la calidad de las mismas, teniendo roles fundamentales en temas como la salud, educación, cultura, deportes y seguridad, entre otros.

Para lograr este cometido, la ley establece su autonomía del Gobierno Central y le ha entregado una serie de atribuciones, las cuales se concentran principalmente en la figura del Alcalde, el Concejo Municipal y los distintos departamentos sectoriales, sin perjuicio de

que las municipalidades pueden crear corporaciones municipales quienes cumplen un rol público administrando un patrimonio propio.

Así, las corporaciones municipales tienen diversos orígenes, pudiendo existir al alero del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3063, de 1980 del Ministerio del Interior, para aquellas corporaciones que administren servicios educacionales, de salud o de atención a menores (las cuales actualmente no pueden crearse, pero si se les permite el funcionamiento a aquellas que fueron creadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley orgánica), o aquellas que, en virtud de la Ley Orgánica de Municipalidades, tengan como función la promoción o difusión del arte, la cultura o el deporte, así como también el fomento a obras de desarrollo comunal y productivo.

Cabe destacar que, a pesar de que las corporaciones están reguladas como de carácter privado, estas administran bienes públicos destinados a tareas específicas dadas por la ley, siendo parte del erario municipal su vía de financiamiento, y entregan servicios de carácter público que son pilar fundamental de la labor municipal a lo largo del país, dependiendo la comunidad de su gestión, probidad y transparencia. Esto toma especial relevancia, ya que han sido permanentemente cuestionadas las formas en que estas administran los recursos públicos, los pagos irregulares a funcionarios y servicios externos, como la calidad jurídica de sus funcionarios al no estar amparados por la Municipalidad como su empleador.

Lo anterior ha sido descrito como un riesgo, debido a que en todas ellas se obvian controles a los que sí se encuentran sujetos el resto de los organismos que tienen a su cargo recursos públicos¹.

Organizaciones comunitarias funcionales y el rol que cumplen en la comunidad.

Según la legislación nacional contemplada en el Código Civil, las organizaciones comunitarias corresponden a un tipo de persona jurídica, esto es, constituyen “una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada

¹ Pág. 10, Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. Análisis del Marco Jurídico de las Corporaciones Municipales en Chile. Julio de 2017.

judicial y extrajudicialmente". Por lo anterior, según su regulación en nuestro ordenamiento jurídico, las organizaciones comunitarias son entes de naturaleza privada que, en cuanto a sus fines, pretenden resolver problemas que afectan a la comunidad y desarrollar iniciativas de interés para sus miembros.

Ahora bien, en cuanto a su estructura, las organizaciones comunitarias, siendo corporaciones privadas, pertenecer a un grupo de asociaciones especiales, no reguladas por las reglas generales contenidas en el Título XXXIII del Libro I Código Civil, sino por leyes particulares, en este caso, la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, cuyo texto Refundido, Coordinado y Sistematizado corresponde al Decreto N°58 del Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La característica que distingue a las organizaciones comunitarias funcionales de las demás organizaciones regidas por la normativa general del Código Civil dice relación con que las primeras comprenden a todas aquellas constituidas por un grupo de personas que, dentro de una realidad local, se asocian alrededor de un interés común. Por esta razón es que importa recalcar que para las organizaciones comunitarias funcionales, el interés común que constituye su objeto, se localiza en una realidad local, la que se identificará con el territorio de una comuna o agrupación de comunas según corresponda.

Asimismo, importa recalcar que la asociatividad ciudadana que se ejerce por medio de las organizaciones comunitarias funcionales son vitales para la consolidación de los sistemas democráticos, en tanto se constata que la participación de los ciudadanos y ciudadanas en las temáticas de interés común, no sólo constituyen una respuesta organizada a los requerimientos e intereses que, recayendo sobre el Estado no pueden ser resueltos por éste, sino que también asegura, con el propio involucramiento de los interesados, el desenvolvimiento de fórmulas flexibles y orientadas hacia la consecución de sus fines, donde uno de los espacios en que históricamente se ha desarrollado la asociatividad ciudadana se desarrolla a nivel local.

Es así como, desde la perspectiva local, las asociaciones ciudadanas que típicamente se han formado desde los barrios y las poblaciones se han organizado para atender las necesidades básicas de las personas, como en el caso de las juntas de vecinos y organizaciones de adelanto, o bien, para desarrollar los más variados intereses, valores y fines que las propias organizaciones se propongan perseguir, a través de organizaciones culturales, artísticas, de deporte o recreación, las cuales se traducen en proyectos y actividades apoyadas tanto por recursos propios, como por recursos municipales u otras fuentes externas.

Se trata de organizaciones que tienen independencia para el logro de sus fines y vincularse con distintos actores relacionados con sus objetivos, cuentan con personalidad jurídica propia y dado que abordan temáticas diversas, pueden enfocarse en múltiples áreas temáticas, tales como la cultura, el deporte, la educación, la promoción, el desarrollo local y personal, el apoyo y fomento productivo, la prevención y rehabilitación, seguridad, etc. y sus denominaciones son amplias, tales como, las Juntas de vecinos, las Uniones comunales, Clubes de adulto mayor, Grupos folclóricos, Comités de vivienda, Clubes deportivos, Centros de madres, Centros de padres y apoderados, Agrupaciones juveniles, Asociaciones cívicas, Clubes de rotarios, Comités de agua potable rural, Comité de pavimentación, Clubes de huasos, etc.

Se constata que los municipios, según la letra g) del art. 5° de la Ley N° 19.695 Orgánica de Municipalidades, tienen la atribución exclusiva, en cumplimiento de sus funciones municipales, de “otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones”, siendo las organizaciones comunitarias funcionales, una de las organizaciones que pueden beneficiarse de las subvenciones y aportes municipales.

Sin embargo, y a pesar de que las atribuciones de los respectivos municipios se han establecido por el legislador a fin de propender al desarrollo local de las comunas, a través del aporte a las propias organizaciones comunitarias, no es menos cierto que en la práctica, el funcionamiento interno municipal ha demostrado la existencia de ciertos vicios relacionados con la entrega de subvenciones y aportes a dichas entidades. Esas prácticas

representan conductas que no sólo dicen relación con la decisión de mérito que funda la entrega y el monto de dichos aportes, cuestiones que quedan entregadas a la dirección del respectivo Alcalde y el Concejo Municipal, sino que también se refieren a la responsabilidad y control que respecto de su utilización se realice por parte de las organizaciones.

El problema radica, en consecuencia, en que al tratarse de organizaciones regidas por normas propiamente civiles, no existe las capacidades ni las competencias para que se realice un análisis de las cuentas de dichas organizaciones por parte de las entidades fiscalizadoras, por lo que no se alcanza la misma profundidad en la detección de potenciales riesgos existentes en la gestión económica que dichas organizaciones efectúan, quedando sin control un espacio que sigue siendo de interés, con recursos y de actividad eminentemente pública.

Ejemplos de los vicios descritos se han podido apreciar en la prensa², donde ha quedado de manifiesto el escándalo que representan las actividades meramente municipales realizadas por la Municipalidad de Lo Barnechea, la Municipalidad de Las Condes y Vitacura, mediante entidades privadas que no están obligadas a informar sus operaciones financieras, rendir cuenta de las labores que realizan, ni están sujetas al control de la Contraloría General de la República ni a ningún órgano de control público, a pesar de ejercer sus funciones con dineros provenientes, en su mayoría, del erario público municipal.

En lo que respecta a la comuna de Vitacura, se ha hecho pública la investigación iniciada por la Fiscalía de Alta Complejidad Metropolitana Oriente respecto del pago de subvenciones a la organización comunitaria funcional “Lo Barnechea Seguridad”, entidades financiadas por la Municipalidad de Lo Barnechea, pero que actúan como ente independiente al municipio, y que actúa, en consecuencia, por “fuera” del sistema de control público. Lo mismo respecto de la comuna de Las Condes, donde la “Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Las Condes”, también corresponde a un tipo de estas

² <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2021/08/31/la-caja-negra-de-las-municipalidades-del-sector-oriente-las-condes-y-lo-barnechea-han-transferido-mas-de-14-mil-millones-para-seguridad-a-entidades-privadas-sin-fiscalizacion/>

organizaciones, que, siendo financiada por el municipio, no está sujeta a control público en lo que respecta a la disposición de sus aportes y subvenciones.

En un reportaje publicado en el sitio web de América Transparente se reveló que más de \$14 mil millones de pesos, han sido transferidos en los últimos 3 años, por los municipios de Las Condes y Lo Barnechea a entidades privadas de seguridad que no son fiscalizadas, un mecanismo que conlleva riesgos de potenciales sobrepagos, sobresueldos, es decir, un espacio abierto a la corrupción, que se ha calificado como otra “caja negra” en estas administraciones comunales.

La misma situación se ha conocido por la prensa³, a propósito de que la Municipalidad de Vitacura inició ayer una nueva acción judicial en el marco de la investigación por irregularidades en el pago de subvenciones en los “Programas Vita” y el Consejo Local de Deportes de Vitacura, entidades ligadas al municipio pero que son de carácter privado, durante la administración del ex alcalde Raúl Torrealba. Esta vez se trata de una querrela, la que fue presentada ante el 4º Juzgado de Garantía de Santiago por los presuntos delitos de malversación de caudales públicos y fraude al Fisco.

3. PROYECTO DE LEY

Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales en materia de transparencia, probidad y fiscalización de las corporaciones municipales y organizaciones funcionales.

Artículo 1

Modifíquese la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, de la siguiente forma:

- 1) Agréguese al artículo 5º, literal g) del párrafo 2 sobre Funciones y Atribuciones, un inciso final del siguiente tenor:

³ [Funcionaria de Vitacura abre la compuerta y declara que debía entregar “dinero en efectivo” a exalcalde Torrealba - La Tercera](#)

“En el caso que dichas subvenciones se realicen a las organizaciones comunitarias funcionales, cuyo aporte sea superior a diez Unidades Tributarias Anuales dentro del año calendario, éstas quedarán sujetas a la obligación de rendir cuenta sobre destino, uso y gestión de dichos aportes a la Unidad de Control Municipal correspondiente. De la misma manera, aquellos aportes y su rendición podrán ser fiscalizado por la Contraloría General de la República.”

Artículo 2

Modifíquese el Decreto 58 del Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, de la siguiente forma:

- 1) Agréguese un nuevo artículo 6 quater del siguiente tenor:

“En caso de que las organizaciones comunitarias funcionales reguladas por la presente ley reciban aportes en dinero, bienes o especies que constituyan financiamiento público, sea éste de origen Municipal, del Gobierno Regional o del Gobierno Central, superior a diez Unidades Tributarias Anuales dentro del año calendario, quedarán sujetas a la obligación de rendir cuenta de dichos aportes al respectivo Municipio, Gobierno Regional u órgano de la administración central, quedando bajo el control de la respectiva Unidad de Control Municipal, como de la fiscalización de la Contraloría General de la República.”