



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS **RECURSOS PÚBLICOS**



MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN





Agradecimientos

Los comisionados agradecen el apoyo técnico, logístico y operacional otorgado por la Contraloría General de la República, en especial, la colaboración de: Katerine Castillo Véjar, Gonzalo Avayú Carrasco y Andrea Calderón Durán y el de todas las personas funcionarias que con su trabajo, compromiso, dedicación y esmero facilitaron la labor de esta Comisión.

**MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

COMISIÓN ASESORA EXTERNA

José Antonio Gómez Urrutia, *Presidente*

Marta Ximena Herrera Seguel, *Comisionada*

Tamara Agnic Martínez, *Comisionada*

Jose Luis Lara Arroyo, *Comisionado*

Michel Figueroa Mardones, *Comisionado*

Katerine Castillo Véjar, *Secretaria Ejecutiva*

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA.



Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	1
¿CÓMO ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN HOY?	3
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU ROL INSTITUCIONAL	4
CONCLUSIONES GENERALES DE LA COMISIÓN.....	5
RECOMENDACIONES	7
Introducción.....	11
Contexto y justificación de la Comisión Asesora.....	13
I. Objetivo del informe	15
Objetivo General	15
Objetivos Específicos:	15
Resultados Esperados	16
Metodología	16
1. Análisis Documental y Normativo:.....	16
2. Evaluación de la Estructura y Funciones Institucionales:.....	16
Entrevistas y Consultas Internas:	17
3. Entrevistas y Consultas Externas:	17
4. Análisis Estratégico y Comparado:	17
En síntesis:.....	18
II. Antecedentes y Origen de la Comisión	19
Antecedentes históricos y experiencias previas.....	19
Base legal y creación de la Comisión	19
III. Contraloría en el contexto institucional de la Administración Pública	20
IV. Rol de la CGR ante sus propias complejidades	25
V. CONCLUSIONES GENERALES DE LA COMISIÓN	30



Contenido

RECOMENDACIONES	32
A. Fortalecer la institucionalidad de control y fiscalización del país con la voluntad política del Gobierno y el Congreso Nacional.....	32
1. Ampliación de facultades legales por medio de modificaciones legales	32
2. Disminuir espacios de opacidad sin fiscalización.....	34
3. Presupuesto adecuado para la Contraloría.....	35
4. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Control.....	36
5. Acelerar la digitalización del Estado.....	38
B. Dinamizar las capacidades institucionales de la Contraloría General de la República a partir de medidas administrativas.....	40
1. Prevención y Detección de la Corrupción	40
2. Facilitar la relación con la ciudadanía	52
3. Fortalecimiento de la transparencia y promoción de la integridad	57
4. Uso de facultades CGR	66
5. Eficiencia en el uso de recursos públicos y publicidad.....	69
6. Educación y difusión.....	70
7. Creación del área legislativa y análisis de facultades reglamentarias.....	74
8. Municipios y gestión Local.....	77
9. Consejo Asesor Permanente Externo	81
VI. Palabras Finales	83
VII. Anexos	84
• Listado de personas y entidades consultadas.	84
VIII. Datos, estadísticas relevantes y marco normativo relacionado	86
• Marco Normativo aplicable:	86



Resumen ejecutivo

Vivimos un momento de inflexión institucional, situados en un contexto global marcado por la agudización de conflictos e inseguridades, el abuso de poder, la desigualdad y el deterioro de los valores públicos, que ha generado consecuencias profundas en las sociedades y Chile no ha sido ajeno a estas transformaciones. La corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado han comenzado a manifestarse con mayor fuerza, intentando penetrar y cooptar las instituciones del Estado.

Durante años, nuestra percepción como país estuvo anclada en la relativa ausencia de estos flagelos, lo que se reflejaba en los índices internacionales que posicionaban a Chile entre los países menos corruptos de la región, a pesar de una clara tendencia a la baja en la última década (73 puntos en 2014 a 63 puntos en 2024, Índice de Percepción de la Corrupción). Si bien, esta posición en los índices no ha cambiado categóricamente, sí lo ha hecho la percepción ciudadana, que concluye éste como un problema tanto en el sector público como en el privado, así como el aumento de la delincuencia y la inseguridad, lo que se ha evidenciado en diversas encuestas de opinión pública.

La crisis de confianza en instituciones clave —como el Poder Legislativo, Judicial, el Gobierno, el Ministerio Público, los municipios y los gobiernos regionales— tiene raíces profundas. Hechos de corrupción, faltas a la probidad, respuestas tardías o ineficaces y una débil cultura ética compartida entre los funcionarios públicos han socavado la legitimidad institucional. En otras palabras, enfrentamos una carencia de marcos éticos claros que orienten la acción del sector público.

Las respuestas institucionales a estos problemas han sido reactivas a escándalos particulares. Desde los años noventa a la fecha han existido cinco comisiones asesoras presidenciales que, con diversos márgenes de acción, han buscado generar soluciones a los hechos que han originado el problema, no obstante, a la fecha, el enfoque centrado en las respuestas legales ha sido insuficiente y ha evidenciado la necesidad de contribuir con una mirada más amplia y sistémica respecto de los problemas.



¿Cómo enfrentar la corrupción hoy?

Los problemas complejos no pueden abordarse con soluciones simples, visiones unidimensionales ni lógicas tradicionales. Enfrentar la corrupción, el crimen organizado en las instituciones públicas y el abuso de poder exigen una respuesta sistémica, colaborativa y sostenida. Requieren la voluntad del Estado y una acción conjunta de todas las instituciones, con el apoyo activo de la sociedad civil, para fortalecer los mecanismos de prevención, detección y sanción. Por cierto, no menos relevante es la colaboración con el sector privado, la cual también es fundamental.

En este escenario, la Contraloría General de la República ("CGR") juega un rol estratégico. Cuenta con la credibilidad institucional y la legitimidad ciudadana necesarias para actuar con fuerza frente al uso indebido de los recursos públicos. Consciente de estos desafíos, la CGR ha definido, en su Plan Estratégico, un eje transversal de trabajo para "Combatir la corrupción de manera efectiva y garantizar el resguardo y optimización en el uso adecuado de los recursos públicos, mediante innovación, transparencia, cooperación de la ciudadanía y entidades gubernamentales".

Para contribuir a este propósito convocó una Comisión Asesora Externa, multidisciplinaria e integrada por personas con vasta experiencia y conocimiento en el aparato público, pero sin vínculos formales con la institución. Esta configuración buscaba asegurar una mirada independiente, crítica y constructiva sobre el funcionamiento actual de la CGR y sus posibilidades de transformación y aporte a la consecución del objetivo de frenar la corrupción.

Se debe tener presente que la construcción de soluciones compartidas, innovadoras y que atacan la raíz del problema de corrupción requiere miradas transversales, una renuncia a las ganancias particulares y una visión que pone el bienestar de la nación en primer lugar. En este sentido la Contraloría, con el liderazgo adecuado y los apoyos necesarios, puede avanzar en el cumplimiento profundo y eficaz de sus funciones legales, aportando con ello a la recuperación de la confianza ciudadana, la defensa del interés público y la consolidación de un Estado más íntegro, justo y moderno para todos quienes habitan el territorio nacional.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU ROL INSTITUCIONAL

El Órgano superior de control debe cumplir con una diversidad de funciones como la auditora, jurídica, contable y jurisdiccional. Lo que hace por medio de una organización interna que se distribuye en siete divisiones especializadas, cuatro centros temáticos y/o funcionales, y dieciséis contralorías regionales en todo el territorio nacional.

La Contraloría debe ejercer control sobre el conjunto del presupuesto nacional, fiscalizar la labor de 2.225 instituciones que integran la Administración del Estado, y supervisar la legalidad y buen uso de los recursos asociados a la gestión de una extensa dotación de funcionarios públicos. Esta labor incluye, entre otros ámbitos, contratos de obras públicas, adquisiciones y suministros, transferencias, programas sociales y convenios con terceros. Se trata de una tarea compleja, transversal y de alta responsabilidad, que exige capacidades técnicas robustas y una institucionalidad preparada para anticipar y abordar los riesgos del sistema público en su conjunto.

Estas funciones y atribuciones se desarrollan con un presupuesto institucional que representa apenas una fracción del gasto público nacional —alrededor del 0,12% del Presupuesto de la Nación para 2025—, y con una dotación acotada de personal de 2.181 personas. Solo una parte minoritaria de ese equipo está dedicada directamente a labores de fiscalización, lo que evidencia una brecha entre las exigencias crecientes del control estatal y los recursos humanos y financieros actualmente disponibles. Estas condiciones tensionan al sistema de control, su oportunidad y lo hacen operar muchas veces al borde de sus capacidades, perdiendo efectividad.

Aun así, la CGR ha demostrado resultados relevantes en diversos ámbitos de alto impacto público. Las fiscalizaciones han permitido detectar irregularidades graves como el uso indebido de licencias médicas, pagos improcedentes por parte de municipios, pérdida de armamento y omisión en la destrucción de drogas incautadas, entre otros casos que han generado alerta pública. Más allá de los montos involucrados, se trata de situaciones que afectan directamente la confianza ciudadana en el Estado.

Contar con una CGR a la altura de los desafíos actuales exige un entorno habilitante más sólido: una modernización profunda de sus procesos, mayores facultades legales, mejor articulación con otros organismos fiscalizadores y una inversión sostenida en capacidades tecnológicas, analíticas y humanas. Solo así será posible pasar de un control correctivo a uno verdaderamente estratégico, que permita anticipar riesgos, fortalecer la integridad pública y aportar valor al país a través del cuidado efectivo de los recursos públicos.

CONCLUSIONES GENERALES DE LA COMISIÓN

Los múltiples diagnósticos hechos a lo largo de los años del funcionamiento institucional y los desafíos del ente contralor, sumado a las distintas visiones tenidas en consideración por esta Comisión, concluyen como relevante destacar que:

- 1 Han existido distintos esfuerzos para dotar al Estado de Chile de una legislación robusta e instituciones que fortalezcan la integridad.
- 2 Se han invertido enormes recursos y creado diversas Instituciones, pero los resultados no han sido suficientemente exitosos.
- 3 Existe una gran dispersión y falta de una debida coordinación en la acción del Estado y sus Instituciones en el combate a la corrupción y a las acciones del crimen organizado.
- 4 Más que seguir multiplicando instituciones o dispersando capacidades, es necesario fortalecer el rol estratégico de la CGR, como órgano autónomo especializado y con atribuciones clave para fiscalizar, prevenir y generar estándares de integridad en el Estado.
- 5 Debe existir la decisión política para promover el empleo de los medios tecnológicos y la firme decisión de que todas las Instituciones que tienen relación y/o responsabilidad con esta misión actúen coordinadamente con sistemas de interoperabilidad.
- 6 La construcción de una cultura de integridad debe comenzar desde la formación escolar, promoviendo una ciudadanía consciente y comprometida. A nivel del sector público, se requiere implementar programas de formación y certificación ética obligatorios, continuos y transversales.
- 7 La participación de la ciudadanía en el control y denuncia de hechos que afectan la integridad es clave para complementar los esfuerzos institucionales en prevención y detección.
- 8 El modelo actual de control está fuertemente centrado en la verificación posterior de irregularidades ya consumadas. Para fortalecer la eficacia del sistema, es imprescindible avanzar hacia una lógica de prevención, anticipación y análisis de riesgo, que permita actuar antes de que el daño ocurra. Esto requiere no solo reformas legales, sino también un cambio de paradigma institucional.
- 9 Varias de las normas que en su momento posicionaron al país como referente en integridad pública requieren una actualización sustantiva y operativa, para



hacerlas compatibles con el avance tecnológico, la digitalización y las nuevas formas de relacionamiento entre poder público y privado que exigen marcos regulatorios más modernos, dinámicos y efectivos.

- 10** Fortalecer a la CGR debe entenderse como una decisión estratégica del Estado para recuperar legitimidad, garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y sostener la democracia frente a amenazas estructurales como la corrupción y el crimen organizado.

RECOMENDACIONES

I. Fortalecer la institucionalidad de control y fiscalización del país con la voluntad política del Gobierno y el Congreso Nacional

1 Ampliación de facultades legales por medio de modificación legal	Permitir perseguir la Responsabilidad Administrativa a exfuncionarios y fortalecer potestad sancionatoria.
2 Disminución de espacios de opacidad sin fiscalización	Realizar las modificaciones legales pertinentes que permitan fiscalizar todos los recursos públicos que se entregan a Instituciones, sin importar su constitución legal o calidad de autónoma.
3 Presupuesto adecuado para la Contraloría	Que permita potenciar la labor que desarrolla actualmente e invertir en tecnología para la fiscalización.
4 Fortalecimiento del Sistema Nacional de Control	<ul style="list-style-type: none">a) Que integre y optimice los esfuerzos de control y fiscalización.b) Coordinar los esfuerzos de implementación del Servicio de Auditoría Interna de Gobierno.
5 Acelerar la digitalización del Estado	En instituciones que tengan información que facilite el combate a la corrupción.

II. Dinamizar las capacidades institucionales de la Contraloría General de la República a partir de medidas administrativas

1 Prevención y detección de la corrupción	<ul style="list-style-type: none">a) Creación de la División de análisis e inteligencia, prevención de actos de corrupción, narcotráfico y crimen organizado y uso de los recursos públicos.b) Facilitar la interoperabilidad entre sistemas informáticos internos de la CGR.c) Actualización de convenios de colaboración ya firmadosd) Crear registros unificados y centralizados para facilitar la labor de control.e) Deber de denuncia.f) Programa de capacitación para funcionarios públicos.g) Auditorías prospectivas e innovadoras para la gobernanza sostenible.h) Supervisión activa del cumplimiento de la Ley de Lobby.
--	---

II. Dinamizar las capacidades institucionales de la Contraloría General de la República a partir de medidas administrativas	
2 Facilitar la relación con la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> a) Defensa ciudadana y respuestas administrativas oportunas. b) Fortalecer los mecanismos de protección del denunciante.
3 Fortalecimiento de la transparencia y promoción de la integridad	<ul style="list-style-type: none"> a) Transparencia total de las actuaciones de la CGR, promoviendo el acceso a la tramitación de referencias a través de un expediente electrónico de libre acceso. b) Potenciar el conocimiento de herramientas como Observatorio Municipal y CEO-CGR. c) Robustecer el Sistema de Integridad Institucional de la CGR. d) Liderar la construcción de un sistema de integridad del sector público.
4 Uso de facultades CGR	<ul style="list-style-type: none"> a) Usar facultades instructivas para estandarizar procedimientos externos. b) Oportunidad de ejercer rol en la aplicación de la Nueva ley de datos personales. c) Cooperación con la Unidad de Análisis Financiero
5 Eficiencia en el uso de recursos públicos y publicidad	<ul style="list-style-type: none"> a) Información de fácil acceso a la comunidad respecto al gasto público y el presupuesto de la Nación. b) Información del resultado de la fiscalización en pérdidas de recursos para el Estado como también los procedimientos y sanciones.
6 Educación y difusión	<ul style="list-style-type: none"> a) Celebrar convenios con Universidades y Centros de Estudios para facilitar un sistema de capacitación y mejoramiento continuo del conocimiento, habilidades y competencias de los funcionarios públicos. b) Promover campañas de sensibilización sobre la importancia de la probidad y la lucha contra la corrupción en todos los ámbitos de la sociedad. c) Certificación obligatoria para todo/a funcionario/a público tanto para el ingreso como la mantención al interior de la Administración. d) Generar aprendizaje horizontal bidireccional con otras instituciones en el mundo por medio del fortalecimiento de la unidad internacional de la CGR. e) Sistematizar y difundir jurisprudencia del Juzgado de Cuentas.

II. Dinamizar las capacidades institucionales de la Contraloría General de la República a partir de medidas administrativas	
7 Creación área legislativa y análisis de facultades reglamentarias	<ul style="list-style-type: none"> a) Establecer acuerdo de colaboración con alianzas con las secretarías generales y con la Biblioteca del Congreso Nacional para establecer una forma de trabajo permanente y regular b) Crear oficina de seguimiento y análisis legislativo. c) Análisis de dictámenes y pronunciamientos de otras instituciones.
8 Municipios y gestión local	<ul style="list-style-type: none"> a) Extender toma de razón a los actos administrativos de los municipios. b) Envío de antecedentes al TRICEL de forma directa por CGR. c) Coordinación con Unidades de Control Regional y Municipal.
9 Consejo Asesor Permanente de asesoría a la labor Contraloría	<p>Conformación de un Consejo asesor permanente externo de la labor contralora que permite guiar y ofrecer una visión alterna de la función de fiscalización y aconsejar a la autoridad en las decisiones que debe tomar y en la implementación de mecanismos de prevención de la corrupción en la Administración del Estado.</p>



Introducción

Los diseños institucionales y el rol de las instituciones públicas no son inocuos. Las formas que adoptan, los recursos que asignan a cada función y dónde se sitúan las prioridades, materializan el aporte transformador que pueden tener en la sociedad. Cuando hablamos de construir medidas efectivas para un mejor Estado, no podemos dejar de examinar los esfuerzos que las instituciones hacen para promover una sociedad más íntegra, proba y transparente; pero, por sobre todo, aprovechar las oportunidades que nos ofrece canalizar las capacidades para fines que van más allá del mero cumplimiento de las obligaciones institucionales.

La urgencia de los esfuerzos radica en la necesidad de que los recursos públicos puedan ser utilizados en aquello para lo que se ha definido, en disminuir los espacios de discrecionalidad, que las instituciones rindan cuenta efectiva de sus labores, pero, por, sobre todo, que las acciones tengan impacto positivo en la vida de las personas. El principal obstáculo para ello es la corrupción.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), parte planteando que “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”.

Si bien Chile ha desarrollado una conciencia temprana sobre estos desafíos y ha respondido con reformas legales y medidas institucionales frente a diversos escándalos, los esfuerzos no han sido suficientes para construir con éxito una estrategia que sea capaz de adelantarse a nuevas manifestaciones de la corrupción, las transformaciones sociales y tecnológicas que vivimos, pero, en especial, de restablecer el vínculo entre la ciudadanía y sus instituciones.



Contexto y justificación de la Comisión Asesora

En el contexto actual, Chile enfrenta un creciente nivel de desconfianza en las instituciones, evidenciado por numerosos casos de corrupción que han culminado en algunos pronunciamientos judiciales e investigaciones penales en curso. Estos escándalos involucran actores tanto del sector público como del privado, poniendo de manifiesto deficiencias en los mecanismos de control y en la cultura de transparencia que ha caracterizado históricamente al país. La percepción de corrupción, alimentada por hechos que afectan la integridad de la gestión pública y privada, genera un clima de incertidumbre y deteriora la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de velar por el correcto uso de los recursos públicos.

A nivel global, se observa una tendencia hacia el fortalecimiento de los sistemas anticorrupción, donde organismos internacionales y países avanzados han implementado marcos normativos y tecnológicos robustos que permiten una fiscalización ágil y eficaz. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), por ejemplo, establece estándares que buscan promover la integridad, la transparencia y la participación ciudadana, orientando a los Estados a modernizar sus mecanismos de control. Para que Chile se mantenga en este escenario internacional, resulta imperativo actualizar y reforzar sus propios instrumentos de fiscalización, garantizando que las instituciones estatales cuenten con herramientas preventivas y de detección que respondan a las mejores prácticas globales.

La corrupción no solo implica un daño a nivel económico, al desviar recursos que deberían destinarse a fines esenciales, sino que también genera impactos negativos en la cohesión social y en la calidad de los servicios públicos. Este fenómeno socava la inversión, incrementa la inequidad y obstaculiza el desarrollo sostenible, afectando directamente el bienestar de la ciudadanía. Por ello, no es posible escatimar esfuerzos en el fortalecimiento de los mecanismos preventivos y detectivos, ya que cada peso destinado a combatir la corrupción se traduce en un retorno tangible en términos de eficiencia, transparencia y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos, así como en ganancias intangibles en cuanto a fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de las instituciones, y aumento de la confianza ciudadana en éstas.

Ante este panorama, la creación de la Comisión Asesora de la Contraloría General de la República en materias de probidad, transparencia, buena gestión y lucha contra la corrupción, en adelante la Comisión Asesora, se configura como una respuesta estratégica y necesaria para modernizar no solo la fiscalización del Órgano Contralor, sino que el rol de liderazgo articulador que puede cumplir en la tarea de frenar la corrupción.



Así, la Comisión Asesora se propone identificar nuevas posibilidades para potenciar los mecanismos de control, detectar brechas en la normativa y en el uso de tecnologías, y elaborar propuestas que fortalezcan la integridad y la rendición de cuentas. Este esfuerzo integral busca no solo alinear a Chile con los estándares internacionales anticorrupción, sino también recuperar la confianza de la ciudadanía y construir un sistema de control público sólido y eficiente que contribuya al desarrollo del país.

I. Objetivo del informe

Objetivo General

Presentar un diagnóstico actualizado sobre el rol y la situación actual de la Contraloría General de la República, identificando brechas y limitaciones en sus mecanismos de control, con el fin de formular propuestas de mejora que fortalezcan su capacidad institucional para promover la transparencia, la integridad y el uso eficiente de los recursos públicos, en un contexto de creciente amenaza por parte de la corrupción y el crimen organizado.

Lo anterior, considerando un enfoque pragmático, teniendo en cuenta el consenso de los especialistas en cuanto a que la corrupción “es un flagelo inherente a la civilización de nuestro tiempo, y de que su erradicación total es prácticamente imposible, de modo tal que los esfuerzos realistas deben dirigirse a acotarla a márgenes mínimos”¹.

Objetivos Específicos:

- Analizar el desempeño institucional: Revisar la evolución y el funcionamiento actual de la CGR, destacando sus fortalezas y áreas de oportunidad en relación con sus procesos de control y gestión.
- Identificar brechas normativas y operativas: Detectar las limitaciones en el marco regulatorio y en la implementación de mecanismos de control, incluyendo deficiencias en el uso de tecnología y en la sistematización del análisis de riesgos.
- Formular propuestas concretas: Proponer iniciativas y líneas de acción que aborden las deficiencias identificadas, orientadas a modernizar y potenciar la labor de la CGR, sin que ello se interprete como una función fiscalizadora directa.

Estos objetivos están alineados con el mandato establecido en la resolución exenta N° 2469, que confiere a la Comisión Asesora la tarea de “analizar, estudiar y entregar un informe con propuestas concretas para optimizar el funcionamiento de la CGR y fortalecer sus mecanismos de control, integrando un enfoque de prevención y detección de irregularidades en un contexto nacional e internacional de altos estándares anticorrupción”.

1 Ramírez, Cristián (2021) Corrupción y Otros Delitos en la Administración Pública, Editorial El Jurista, página 20.

Resultados Esperados

Se espera que el trabajo de esta Comisión, sintetizado en el presente informe, represente un aporte sustantivo para la Contraloría General de la República, contribuyendo al fortalecimiento de su gestión en un contexto de crecientes desafíos vinculados a la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, en el marco de su competencia, y a la modernización del Estado. Esta mirada se materializa en un diagnóstico integral que identifica las brechas y limitaciones actuales, y en la formulación de propuestas estratégicas y operativas debidamente priorizadas y orientadas a optimizar la transparencia, la integridad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Gracias al enfoque multidisciplinario del equipo asesor, se provee una hoja de ruta que puede ser utilizada tanto para decisiones inmediatas como para reformas estructurales de más largo plazo, facilitando una implementación coherente con los estándares internacionales en materia de control fiscal y buen gobierno posibilitando con esto último, su continuidad para futuras administraciones de la Entidad de Control.

Metodología

La metodología adoptada para esta tarea se articula en dos grandes fases: un proceso inicial de levantamiento de información y diagnóstico, y una segunda fase de formulación de propuestas priorizadas y segmentadas.

El proceso metodológico adoptado por la Comisión Asesora se ha desarrollado de manera integral y multidimensional, combinando diversas fuentes de información y enfoques analíticos para sostener la pertinencia de las propuestas. Los principales componentes metodológicos son los siguientes:

1. Análisis Documental y Normativo:

- Se realizó una revisión de la documentación oficial relativa a la materia, cual incluyó normativas vigentes, el actual plan estratégico de la Contraloría General de la República, y las propuestas presentadas por la Contraloría General en sus exposiciones ante el Congreso Nacional.
- Se consultó bibliografía especializada y estándares internacionales en materia de control fiscal y anticorrupción, lo que permitió contextualizar las prácticas nacionales dentro de un marco global y comparativo.

2. Evaluación de la Estructura y Funciones Institucionales:

- Se analizó la estructura organizativa de la CGR y su evolución histórica, identificando fortalezas y áreas de oportunidad en sus mecanismos de control y fiscalización.
- Se revisaron informes de comisiones asesoras anteriores para extraer lecciones aprendidas y determinar las propuestas que resultaron más efectivas en otros

contextos o algunas que no lograron implementarse en su oportunidad. Dentro de los informes de estudio revisados, de especial interés, fueron los siguientes: (i) Estudio: Hacia la Modernización de la Contraloría para mejorar los niveles de transparencia en Chile, año 2007, de los autores Eduardo Aldunate, Eduardo Cordero y Raúl Letelier (ii) Una aproximación al Valor Económico del Control Fiscal Superior, año 2015: El caso de la Contraloría General de la República, Informe Final, de los autores Eduardo Engel, Federico Hunneus, Felipe Jordán, Andrés Leslie, Raúl Letelier, Alexis Montecinos, Tomás Rau, Andrea Repetto, y Francisca Sara (iii) Comisión de Estudio para el fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República, año 2018, de dicho origen, (iv) La Corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile, año 2020, de este origen, (v) Informe de la Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado, año 2023, de María Jaraquemada, Ramiro Mendoza, Jeannete Von Wolfersdorff e Ignacio Irarrázabal, (vi) borradores de proyectos constitucionales 2022-2023 en lo que respecta a la CGR.

Entrevistas y Consultas Internas:

- Se llevaron a cabo entrevistas y sesiones de consulta con funcionarios de las diferentes dependencias de la CGR, quienes aportaron perspectivas sobre el funcionamiento real de la institución, las limitaciones operativas y las oportunidades de mejora. (Ver listado completo en Anexo N° 1).
- Estas conversaciones permitieron integrar el criterio experto y la experiencia práctica de quienes conocen a fondo la gestión de la Contraloría.

3. Entrevistas y Consultas Externas:

- Se llevaron a cabo entrevistas con expertos y/o representantes sectoriales (asociaciones de funcionarios, gremios empresariales, academia), y actores externos, incluyendo representantes de organismos colaborativos y especialistas en áreas como transparencia, ética y control fiscal. (Ver listado completo en Anexo N° 1).
- Estas conversaciones permitieron identificar espacios de colaboración potencial y enriquecer el enfoque multidimensional del estudio, integrando experiencias y buenas prácticas de distintos sectores.

4. Análisis Estratégico y Comparado:

- Se evaluaron modelos y estrategias de control fiscal adoptados en otros países, (Uruguay), así como prácticas relacionadas a ciberseguridad y protección de datos personales (Colombia y España), adaptando las buenas prácticas internacionales al contexto chileno. Se revisaron informes estratégicos y estándares globales anticorrupción para alinear las propuestas con las exigencias contemporáneas y construir un sistema robusto de control.

5. Síntesis y Criterio Experto:

- La información recopilada se sometió a un proceso de análisis comparativo y validación mediante el criterio experto, lo que permitió priorizar las propuestas de mejora según su impacto potencial y viabilidad operativa.
- Se establecieron indicadores preliminares de seguimiento y evaluación para monitorear la implementación de las recomendaciones a lo largo del tiempo.

La metodología mixta y participativa garantizó que el trabajo de la Comisión Asesora se sustentara no solo en un análisis riguroso de la documentación y la estructura institucional, sino también en la integración de perspectivas internas y externas. De esta manera, se logró un enfoque enriquecido y multidimensional, que respalda propuestas concretas, factibles y alineadas con los estándares internacionales en materia de anticorrupción y transparencia.

En síntesis:



II. Antecedentes y Origen de la Comisión

Antecedentes históricos y experiencias previas:

La creación de la Comisión Asesora se fundamenta en un legado de experiencias y aprendizajes acumulados a lo largo de los años mediante la conformación de comisiones asesoras previas y estudios de fortalecimiento institucional. Tal como lo comprueba la cita de estudios anteriores, en distintas ocasiones se han establecido grupos de trabajo –como la Comisión de Estudio para el Fortalecimiento Institucional y la Comisión de Probidad y Transparencia– cuyo análisis ha permitido identificar debilidades en los mecanismos de control y gestión de la CGR, así como oportunidades para su modernización. Estas iniciativas anteriores han contribuido a reconocer la necesidad de adoptar un enfoque más integral y multidimensional, orientado a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia en el uso de los recursos públicos.

Base legal y creación de la Comisión:

La actual Comisión Asesora fue creada mediante la Resolución Exenta N° 2469 de la Contraloría General de la República, emitida el 23 de diciembre de 2024. Este instrumento normativo establece de forma clara el objeto y el alcance de la Comisión, en tanto se le encomienda analizar, estudiar y entregar un informe con propuestas concretas para optimizar el funcionamiento de la CGR. La citada resolución exenta N° 2469, de 23 de diciembre de 2024, detalla además la composición del equipo asesor, asignándole un plazo inicial de tres meses –prorrogable hasta por 30 días– para cumplir con su mandato. Posteriormente, se procedió a prorrogar el funcionamiento de la Comisión, mediante la resolución exenta N° 830, de 8 de mayo de 2025.

Al respecto, cabe precisar que la creación de la Comisión se inscribe en un contexto en el que se hace urgente enfrentar nuevas formas de corrupción, conflictos de intereses, y aportar, dentro del marco de las competencias de la CGR, en el combate contra un fenómeno tan nocivo para la sociedad actual, como lo es la corrupción, desafío que demanda respuestas innovadoras y una articulación efectiva de mecanismos preventivos y detectivos, para fiscalizar a los Órganos de la Administración del Estado. Este mandato no solo responde a la necesidad de modernizar los procesos de control, sino que también se alinea con los estándares internacionales anticorrupción, contribuyendo a fortalecer la integridad y la confianza en la gestión de los recursos públicos.

III. Contraloría en el contexto institucional de la Administración Pública

La Contraloría General de la República es el órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política de la República, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo, y demás órganos públicos. Es esencialmente una entidad de control de legalidad de los actos de la Administración del Estado, que actúa con independencia respecto del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional. En cuanto al Poder Judicial, se relaciona con el mismo como cualquier órgano del Estado, por ende, es una institución autónoma.

Su labor es eminentemente fiscalizadora; de carácter jurídico, contable y financiero, pues está destinada a cautelar el principio de juridicidad/legalidad, es decir verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla.

Así, desde la creación del órgano contralor en marzo de 1927, mediante el decreto con fuerza de ley N° 400 bis, de dicho año, –resultante de la fusión de diferentes organismos existentes a esa fecha, a saber, Tribunal de Cuentas, Dirección General de Contabilidad, Sección de Bienes Nacionales y Dirección General de Estadística–, se le ha otorgado un rol de autonomía e independencia que, en sus orígenes, concentró las labores de control financiero y contable, a través del examen y juzgamiento de cuentas, así como la atribución de instruir procedimientos disciplinarios. Posteriormente, por medio del Decreto con Fuerza de Ley N° 2.960 bis, de 1928, se le agregó la función del control de legalidad preventiva de los actos de la administración, o la toma de razón, las cuales fueron recogidas en la Ley N° 10.336, de 1952, y llevadas a rango constitucional en la Carta Magna de 1925 por medio de la Ley N° 7.727 de 1942, así como luego, en la Constitución Política de la República 1980.

Conforme a la evolución de sus funciones, podemos actualmente enunciarlas como las siguientes: i) de auditoría, que comprende el examen de cuentas, así como el control legal y financiero posterior, ii) jurídica, que hace referencia a la toma de razón, la atención de denuncias y reclamos funcionarios, la potestad dictaminante y la instrucción de procedimientos disciplinarios, iii) contable, referida a la gestión del sistema de contabilidad general de la nación, y iv) jurisdiccional, respecto al juzgamiento de cuentas.

Hoy en día, la Contraloría enfrenta un contexto institucional, normativo y social muy distinto a la coyuntura de su creación. El Chile del primer tercio del siglo XX, era un país de bajos ingresos, austero, sencillo y con una administración pública diminuta, que enfrentaba el desafío de burocratizar los procesos estatales y con una percepción de probidad e integridad en las relaciones sociales². En cambio, en la actualidad,

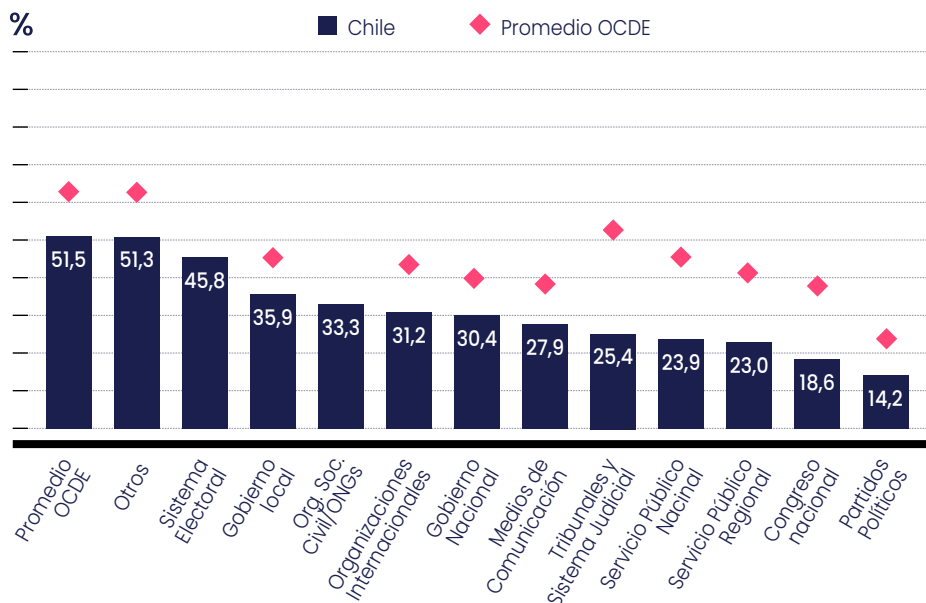
2 Silva, Patricio (2018) La República Virtuosa Probidad y Corrupción en Chile, Ediciones UDP, página 21.

contamos con un Estado robusto y complejo, una administración que se desafía con la digitalización e interoperabilidad en los sistemas y procesos, con una percepción de la corrupción por sobre el 70% de acuerdo con los datos de la encuesta ¿Qué piensas de la corrupción en Chile? ³, pero, por sobre todo, una ciudadanía que demanda respuestas y que se involucra en los procesos de gestión, un ejemplo de ello es el número de denuncias (40.401) y sugerencias de fiscalización (1.498) recibidas por el propio ente contralor durante el año 2024⁴.

Los retos que las instituciones públicas deben enfrentar están “motivadas por el contraste entre dinámicas de cambio acelerado en los sistemas de comunicación, en las formas de operar por parte de empresas y entidades sociales, con crisis de intermediación de muchos de los agentes tradicionales, y la gran inercia formalista, rígida y burocrática en la manera de funcionar de las administraciones públicas.”⁵ Lo que sumado a la creciente brecha que se genera producto del aumento de los problemas de las personas y la inercia del funcionamiento de los órganos del Estado ha ido instalando una percepción de desconfianza institucional generalizada, tal como muestra el gráfico siguiente:

Gráfico 1

Proporción de la población que indica diferentes niveles de confianza en varias instituciones



Fuente: OCDE Encuesta de Confianza 2023.

³ CGR (2024). Percepción de la corrupción y la confianza en Chile: Un desafío pendiente. https://www.alianzaanticorruptcion.cl/AnticorruptcionUNCAC/wp-content/uploads/2025/01/Presentacion_QUE_PENSAS_DE_LA_CORRUPCION_EN_CHILE_para_rev-CGvf_1212.pdf

⁴ CGR (2025). Cuenta pública 2024.

⁵ Subirats 2025, página 21.

La relación dinámica que se da entre las personas y las instituciones se basa en una expectativa de funcionamiento y resolución de sus problemas por parte de los funcionarios que ejercen la función pública y que se construye sobre aspectos racionales, afectivos y sociales⁶.

Uno de los problemas nacionales en las políticas anticorrupción es que hemos sido reactivos en la construcción de soluciones al problema de la corrupción desde los años 90 a la actualidad, en efecto, cada vez que se hace público un escándalo de corrupción que desestabiliza al poder político se logran rápidos consensos sobre las medidas necesarias y efectivas para terminar con las circunstancias que facilitaron los hechos materia de reproche (ver ilustración que sigue), sin lograr construir una política sistémica para hacer frente a las diversas manifestaciones de la corrupción, sino más bien reactiva a los hechos de corrupción particulares.

Ilustración 1

Escándalos de corrupción y comisiones institucionales



Fuente: Figueroa (2024).

Desde la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994 a la reciente Comisión Jaraquemada, por el apellido de su presidenta, se han levantado 421 propuestas y medidas para construir un sistema de integridad en el país que puedan mejorar la institucionalidad normativa y administrativa. De allí han nacido iniciativas como:

- Ley 19.653, de Probidad Administrativa
- Suscripción de la Convención Interamericana contra la corrupción.
- Suscripción de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción.
- Ley 20.088 que tipifica el delito de enriquecimiento ilícito.
- Sistema de compras y contratación pública.
- Mecanismos de financiamiento a la política.
- Declaraciones juradas de patrimonio e intereses.

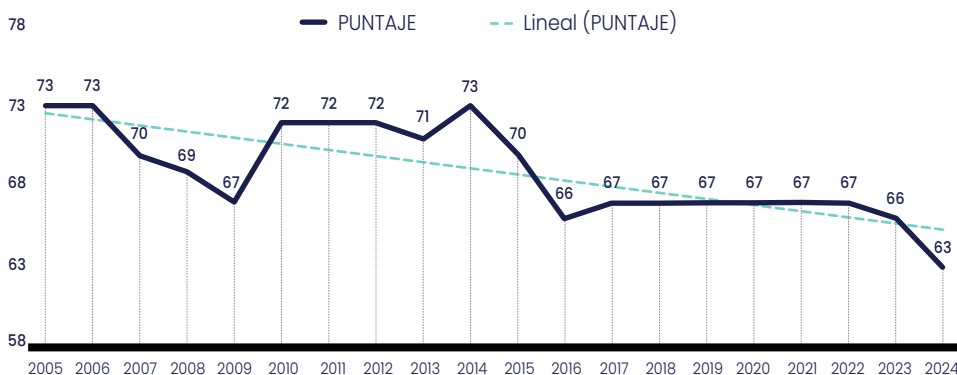
6 Güemes, C. (2018). ¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?" confianza institucional y gobierno abierto. Revista Española de la Transparencia, Nº 6. Primer Semestre 2018.

- Sistema de alta dirección pública y su reciente mejoramiento.
- Ley de Lobby.
- Ley 20.285 sobre acceso a la información pública.
- Ley 21.121 que modifica el Código Penal y otros cuerpos legales para la prevención, detección y persecución de la corrupción.

Aun así, ello no ha logrado frenar la caída que Chile ha tenido en la medición mundial del Índice de Percepción de la Corrupción, que en los últimos diez años ha tenido una caída de diez puntos en la medición. Pasando en 2014 de 73 puntos a 63 en la última medición (2024). Mostrando una tendencia regresiva en el desempeño del país en la lucha contra la corrupción.

Gráfico 2

Evolución de Chile en el Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: elaborado a partir de *Transparency International* (2025).

La misma Contraloría (2020) en Radiografía de la corrupción, evidenció 6 factores que aumentan el riesgo de corrupción en las instituciones públicas. Todos estos factores siguen sin ser tratados, ni habiéndose buscado soluciones a sus diversas causas. A saber:

- i. Espacios de opacidad.
- ii. Ausencia de control.
- iii. Bajo compromiso de la alta dirección.
- iv. Debilidad institucional.
- v. Entramado normativo.
- vi. Lealtad mal entendida.

Cabe destacar que han existido algunos esfuerzos incipientes en cambiar la tendencia de la reactividad a la proactividad en la construcción de políticas contra la corrupción. Lo que parte con la Estrategia Nacional Anticorrupción de la Contraloría General de la República y la Estrategia Nacional de Integridad Pública liderada por el Gobierno del Presidente Gabriel Boric. Sin embargo, hasta ahora, ninguna de ellas ha logrado evidenciar el impacto de sus medidas.

Distintos organismos multilaterales han manifestado que un pilar fundamental para la luchar contra la corrupción radica en la posibilidad de contar con mecanismos de control interno y externos sólidos⁷, los que actuando de forma coordinada e integrada logren desarrollar medidas eficaces contra la corrupción.

En nuestro caso, el sistema encargado de la lucha contra la corrupción es un sistema atomizado funcionalmente, compuesto por varias instituciones, que abarcan desde la prevención, detección hasta la persecución de posibles hechos de corrupción. Aunque los sistemas atomizados tienen la ventaja de evitar la captación política de sistemas concentrados o de autoridad única, generan una gran desventaja en nuestro caso y es lo que Waissbluth denomina “insularidad estructural”⁸, para hacer referencia a la tendencia de que instituciones públicas que deberían actuar coordinadamente tienden a funcionar como islas autónomas, cada cual con sus propias agendas y con situaciones de conflictos dadas sus competencias e interpretaciones de los fenómenos.

Más allá de los desafíos de coordinación e interoperabilidad que enfrenta el Estado, las grandes innovaciones que deben promoverse son aquellas que logran tener un impacto directo en la calidad de vida de las personas y generan una mejora en sus condiciones de bienestar. Pero que, a su vez, logran hacer de los espacios de interacción política y administrativa áreas más transparentes, con un lenguaje amigable y accesible para las personas, con trámites simplificados y donde las tecnologías son un aliado para la interacción Estado-Ciudadano.

La inteligencia artificial y la construcción de algoritmos que aporten a la automatización de procesos y decisiones tienen el potencial de transformar las administraciones públicas de entidades sobre burocratizadas a administraciones inteligentes que respondan de manera dinámica y singularizada a los problemas de las personas, pero que también suponen una serie de riesgos y particularmente de sesgos que, atendido el impacto en la vida de las personas, urge que sean administrados adecuadamente.

⁷ OECD y BID (2021). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020.

⁸ Waissbluth, M. (2021). Introducción a la gestión pública. Conecta.

IV. Rol de la CGR ante sus propias complejidades

La CGR, como garante de la legalidad y fiscalizadora del uso de recursos públicos, opera en un entorno que hoy es significativamente más complejo y desafiante que en el pasado, debido a que la sociedad contemporánea se enfrenta a riesgos y amenazas que, hasta hace poco, eran inexistentes, permanecían ocultos o no teníamos las capacidades para detectarlo.

Así, por ejemplo, la creciente interconexión global, la sofisticación de las tecnologías y el aumento en la conciencia ciudadana han permitido identificar y distinguir peligros que antes pasaban inadvertidos, tales como la corrupción digital, esquemas de financiamiento ilícito y prácticas de fraude altamente especializadas. Esta evolución del entorno plantea desafíos considerables para todas las instituciones, incluida la CGR, que debe adaptarse para responder a estas nuevas realidades.

Por lo anterior, no basta con mantener los métodos tradicionales de fiscalización; es imprescindible incorporar herramientas y enfoques innovadores que permitan anticipar, detectar y mitigar riesgos emergentes, así como sancionar oportunamente los hechos que constituyan faltas administrativas. La CGR se ve, por tanto, en la necesidad de transformar sus mecanismos de control para abarcar un espectro más amplio de riesgos, integrando análisis basados en datos y tecnologías avanzadas, y fortaleciendo la coordinación con otros organismos responsables de la lucha contra la corrupción.

En dicho orden de ideas, el rol actual de la CGR se enmarca en una realidad donde los riesgos, así como las actuaciones estatales se han vuelto más complejos, y, por otra parte, una sociedad que espera más del Estado y sus instituciones, lo que va acompañado de exigencias de oportunidad, celeridad, relevancia, pero, por sobre todo, transparencia e integridad en la forma de tomar decisiones; todos ellos ponen con premura un ajuste y modernización de las funciones que ejerce y la forma en que las materializa. Esto implica la necesidad de modificar los patrones de conocimiento que estructuran las labores de control que hoy guían el actuar de la Contraloría, vale decir modificar los paradigmas de gestión en miras a una fiscalización integral y proactiva, capaz de adaptarse a los desafíos de un entorno dinámico y globalizado.

Ello solo tendrá sentido si se hace entendiendo los procesos históricos que han llevado a la conformación de la entidad contralora, de sus dinámicas internas, de las relaciones en el cuerpo funcional, el entorno habilitante y las demandas ciudadanas que se proyecta sobre la Contraloría General de la República.

Ahora bien, para afrontar dichas complejidades, actualmente la Contraloría General de la República se organiza en torno a 7 divisiones (División de Función Pública, División Jurídica, División de Infraestructura y Regulación, División de Contabilidad y Finanzas Públicas, División de Administración Interna y Abastecimiento, División de Gobiernos Regionales y Municipalidades y División de Fiscalización), además de la Fiscalía, y el Juzgado de Cuentas, por medio de las cuales desarrolla las atribuciones

constitucionales y legales que se le han encomendado, complementado con el trabajo de 4 centros especializados (Centro de Admisibilidad y Atención Ciudadana, Centro de Datos e Inteligencia Artificial, Centro de Estudios de la Administración del Estado y Centro de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Así como las 16 contralorías regionales, en las que se delega territorialmente.

La CGR cuenta con dos mil ciento ochenta y un funcionarios (2.181 al cierre del año 2024) para materializar las distintas funciones, de los cuales 483 están dedicados a tareas directas de fiscalización, lo que equivale a un 22% de la dotación.

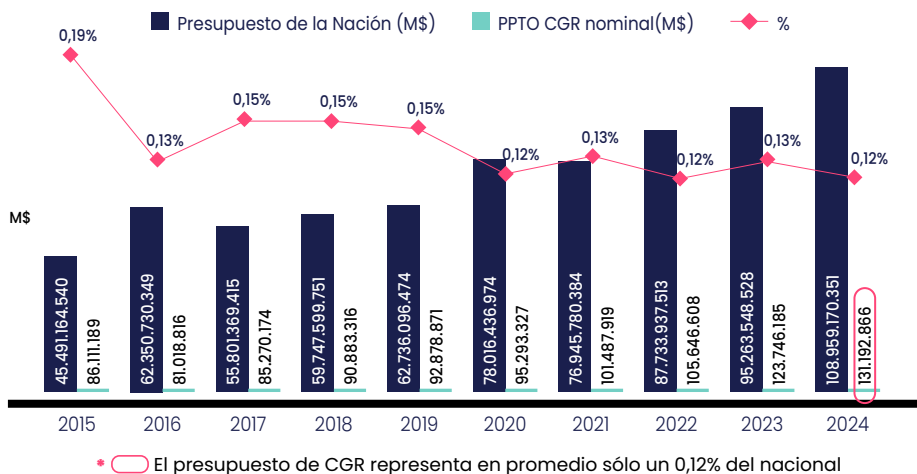
Esta es la estructura que se ha dado el Estado de Chile para fiscalizar 2.225 instituciones de la Administración del Estado (669 municipales y 1.556 no municipales), con un presupuesto de \$131.192.866 equivalentes al 0,12% del presupuesto general de la Nación correspondiente a \$108.959.170.351, que ha de ser fiscalizado por la CGR, lo que sin duda y con la sola presentación de las cifras se advierte como totalmente insuficiente para cumplir las tareas encomendadas a la Institución.

Es importante precisar que, si bien la CGR cuenta con autonomía constitucional, ésta actúa por medio de la personalidad jurídica del Fisco y no tiene patrimonio propio, por lo que depende, para el desarrollo de sus labores, de la cantidad que se le asigne en la discusión presupuestaria anual, y el resultado de estas discusiones ha concluido con que el presupuesto de la CGR ha ido permanentemente a la baja, a pesar de la labor esencial que desarrolla.

Así, pese a la importancia del rol de la institución, su presupuesto para el año 2025, representa el 0,12% del presupuesto general de la nación y presenta una tendencia a la baja respecto de años anteriores.

Gráfico 3

Variación del presupuesto CGR respecto del sector público



Fuente: CGR (2025). Cuenta pública 2024.

A pesar del bajo número de funcionarios y presupuesto para fiscalizar a todos los organismos de la Administración Central del Estado y los municipios, el ente de control logra exhibir altos resultados de productividad, con un total de más de 3 millones de productos al año.

Tabla 1

Productos emitidos por CGR por función

Auditoría	220.262
Jurídica	50.597
Control de personal de la Administración del Estado	3.051.298
Contabilidad y Finanzas Públicas	58.158
Jurisdiccional	208
Total productos	3.380.523
Productividad per cápita	1.550

Fuente: elaborado a partir de CGR (2025). Cuenta Pública anual 2024.

Dentro de las funciones de la tabla anterior, se cuenta con la de Auditoría, cuyos productos (informes finales de auditoría, informes de investigación especial, atención de referencias, inspecciones de obras), presentan como resultados, hallazgos de irregularidades, vacíos u omisiones denominadas como “observaciones”.

Éstas pueden ser catalogadas como **complejas y altamente complejas**. Siendo estas últimas, todas aquellas que son consideradas de especial relevancia por la CGR, de acuerdo con su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, gravedad de las debilidades de control, eventuales responsabilidades funcionarias comprometidas, entre otros criterios. O, por otra parte, serán catalogadas como **“medianamente complejas”** o **“levemente complejas”** aquellas observaciones que causen un menor impacto en los criterios señalados anteriormente.

Cuando las observaciones han sido catalogadas como complejas o altamente complejas, pueden ser objeto de medidas derivadas para la recuperación del detrimento fiscal, a través de una restitución, o de un reparo.

Así, la Restitución se produce cuando los resultados de la auditoría generan observaciones vinculadas con la custodia, administración, recaudación, recepción, inversión o pago de los fondos públicos examinados, caso en el cual se podrá ordenar el reintegro de los recursos que correspondan y, cuando se trata de fondos públicos asociados a remuneraciones u otros conceptos percibidos por los(as) funcionarios(as), instruyéndose a la entidad auditada adoptarlas medidas que correspondan para iniciar un proceso de regularización de lo observado, dándole traslado al (a la) involucrado(a),



y, si procede, que lleve a cabo las acciones necesarias para obtener la restitución de las sumas.

En cuanto a los Reparos, corresponden a aquellas demandas que dan inicio al juicio de cuentas, que tienen como antecedente un examen de cuentas propiamente tal, que constituye “el procedimiento administrativo que tiene por objeto verificar que las personas que administran fondos públicos o que tenga asignados bienes de tal carácter bajo su custodia o mera tenencia, hayan percibido correctamente las rentas del Fisco o de las demás entidades sometidas a la fiscalización de la Contraloría General.”⁹, o un examen de cuentas ficto, cuando en un sumario administrativo se ha determinado, además de la falta administrativa, un detrimento al patrimonio público.¹⁰ Pues bien, según reportes anuales de los principales resultados de los procesos de auditoría, realizados por la Institución durante el período 2016-2023, se muestran las cifras correspondientes a los montos objetados por los conceptos previamente definidos:

Tabla 2

Monto de reparos y de restituciones por año

Año informe	Reparo (CLP)	Restituciones (CLP)
2016	3.806.260.977	4.060.429.962
2017	7.004.151.387	7.380.724.568
2018	18.400.715.661	18.743.740.717
2019	3.050.925.434	3.783.042.969
2020	7.802.357.694	36.278.715.660
2021	8.839.411.724	1.649.117.015
2022	13.516.564.744	4.097.486.601
2023	8.592.850.382	251.061.749.693

Fuente: elaboración propia a partir de datos CGR.

El último informe entregado al Congreso Nacional señala que en el periodo 1 de abril de 2024 a 31 de marzo de 2025 se consideraron 792 auditorías, identificando una serie de irregularidades que involucran un monto de \$1.505.707.732.640, es decir, casi US\$ 1.600 millones.

⁹ Hanssen, Carlos, “La Función Jurisdiccional de la Contraloría General de la República: El Juicio de Cuentas”, Año 2022, Santiago, Editorial Ius Civile, página 49.

¹⁰ ibid, página 64.



Por su parte, también se advirtió que más de 25 mil funcionarios públicos, viajaron al extranjero estando con licencia médica, situación que afectó a 777 entidades y servicios públicos durante los años 2023 y 2024, lo que generó un impacto inmediato y mediático, evidenciándose renuncias masivas, aumento de investigaciones y aperturas de nuevos procedimientos disciplinarios, situación que refleja el compromiso institucional para abordar la complejidad que conlleva la detección de irregularidades.

V. CONCLUSIONES GENERALES DE LA COMISIÓN

Los múltiples diagnósticos hechos a lo largo de los años del funcionamiento institucional y los diseños del ente contralor, sumado a las distintas visiones tenidas en consideración por esta Comisión, se considera relevante destacar que:

1. Han existido distintos esfuerzos para dotar al Estado de Chile, de una legislación robusta e instituciones que fortalezcan la integridad.
2. Se han invertido enormes recursos y creado diversas instituciones, pero los resultados no han sido suficientemente exitosos.
3. Existe una gran dispersión en la acción del Estado y sus instituciones en el combate a la corrupción y a las acciones del crimen organizado.
4. Más que seguir multiplicando instituciones o dispersando capacidades, a juicio de la Comisión, es necesario fortalecer el rol estratégico de la Contraloría General de la República, como órgano autónomo especializado y con atribuciones clave para fiscalizar, prevenir y generar estándares de integridad en el Estado.
5. Debe existir la decisión política para promover el empleo de los medios tecnológicos y la firme decisión de que todas las instituciones que tienen relación y/o responsabilidad con esta misión actúen coordinadamente con sistemas de interoperabilidad.
6. La construcción de una cultura de integridad debe comenzar desde la formación escolar, promoviendo una ciudadanía consciente y comprometida. A nivel del sector público se requiere implementar programas de formación y certificación ética obligatoria, continuos y transversales tanto para el ingreso como para la permanencia en el ejercicio de la función pública,
7. La participación de la ciudadanía en el control y denuncia de hechos que afectan la integridad es clave para complementar los esfuerzos institucionales en prevención y detección.
8. El modelo actual de control está fuertemente centrado en la verificación posterior de irregularidades ya consumadas. Para fortalecer la eficacia del sistema, es imprescindible avanzar hacia una lógica de prevención, anticipación, y análisis de riesgo, que permitan actuar antes de que el daño ocurra. Esto requiere no solo reformas legales, sino también un cambio de paradigma institucional.
9. Varias de las normas que en su momento posicionaron a Chile, como referente en integridad pública (como la Ley del Lobby o las primeras normas de probidad), requieren una actualización sustantiva. El avance tecnológico, la transformación digital y las nuevas formas de relacionamiento entre poder público y privado exigen marcos regulatorios más modernos, dinámicos y efectivos.



10. Fortalecer a la Contraloría General de la República no debe entenderse como una medida corporativa o sectorial, sino como una decisión estratégica del Estado para recuperar legitimidad, garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, y sostener la democracia frente a amenazas estructurales como la corrupción y el crimen organizado.

Recomendaciones:

A. Fortalecer la institucionalidad de control y fiscalización del país con la voluntad política del Gobierno y el Congreso Nacional.

1. Ampliación de facultades legales por medio de modificaciones legales

Permitir perseguir la responsabilidad administrativa a exfuncionarios y fortalecer potestad sancionatoria

Aquellos funcionarios que infringen una obligación o deber funcionario son susceptibles de la aplicación de una medida disciplinaria de acuerdo con las disposiciones generales del Estatuto Administrativo¹¹, y que requieren haber sido acreditadas por medio de una investigación sumaria o sumario administrativo, para así determinar la gravedad de la infracción y ponderar la sanción a aplicar.

Sin embargo, es habitual que funcionarios por sí o instados por su jefatura, presenten renuncia a su cargo, para así evitar el inicio de un procedimiento disciplinario, evadiendo las consecuencias del incumplimiento de los deberes u obligaciones.

Hoy es solo posible retener la renuncia de un funcionario por hasta 30 días, cuando éste se encuentre sometido a un sumario administrativo iniciado con anterioridad a la presentación de la renuncia y cuando, además, existan antecedentes fundados que puedan permitir prever la aplicación de la sanción de destitución.

Atendiendo a estas circunstancias es que esta Comisión considera necesario realizar las modificaciones legales para que se pueda iniciar un procedimiento disciplinario y aplicar sanción a ex funcionarios, aunque no sigan ejerciendo funciones en la institución en la que incurrieron en la conducta objeto de reproche, mientras no haya prescrito la responsabilidad administrativa.

Así, se propone incluir el Título VIII de la ley orgánica de Contraloría, referente a "Investigaciones y Sumarios", incluir una norma que expresamente indique que la renuncia del respectivo funcionario no extinguirá la responsabilidad administrativa".

Lo anterior complementándolo con la modificación a la norma del Estatuto Administrativo contenida en el Artículo 157 letra b) "La responsabilidad administrativa

¹¹ DFL 29 16 de marzo de 2005 Ministerio de Hacienda fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre estatuto administrativo.

del funcionario se extingue: (...) Por haber cesado en sus funciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo 147 del mismo texto legal, cual, a su vez, permite que la renuncia pueda ser retenida por la autoridad cuando el funcionario se encuentre sometido a sumario administrativo del cual emanen antecedentes serios de que pueda ser alejado de la institución por aplicación de la medida disciplinaria de destitución, pero limitando el tiempo de retención a 30 días, sin perjuicio de poder continuar el proceso anotándose en su hoja de vida la sanción que el mérito del sumario determine. Normativa que se repite en términos parecidos en el caso de los artículos 144 letra a) y 145 del Estatuto Administrativo Municipal.

Del mismo modo, cabe señalarse, que, en el caso de los sumarios administrativos, instruidos por Contraloría en municipalidades, el artículo 133 bis establece que corresponderá al Contralor General proponer a la autoridad administrativa respectiva que haga efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, quien aplicará directamente las sanciones que procedan.

Al respecto, se propone la modificación legal de dicho artículo tanto para ampliarlo a todos los casos de sumarios administrativos ordenados instruir por Contraloría, independiente del tipo de servicio, como para que la institución pueda no solo proponer sino aplicar medidas disciplinarias directamente.

Lo anterior, teniendo en consideración, las estadísticas entre sobreseimientos de sumarios ordenados instruir por la Contraloría y los llevados a cabo por la Entidad de Control.

Tabla 3

Nº total de sumarios y Nº total de sumarios que fueron sobreseídos

1. Procesos disciplinarios ordenados instruir a las Entidades

Año	Nº total de sumarios instruidos por las Entidades	Nº total de sumarios instruidos que fueron sobreseídos
2023	786	35
2024	605	8
Total	1.391	243

2. Procesos disciplinarios instruidos por Contraloría

Año	Nº total de sumarios ordenados instruir por CGR	Nº de sumarios que fueron sobreseídos
2023	164	18
2024	169	4
Total	333	22

2. Disminuir espacios de opacidad sin fiscalización.

Realizar las modificaciones legales pertinentes que permitan fiscalizar todos los recursos públicos que se entregan a instituciones, sin importar su constitución legal o nivel de autonomía

Por medio de su jurisprudencia, la Contraloría ha ido avanzando en incorporar organismos que originalmente se entendían como ajenos a su fiscalización, siendo, por ejemplo, el caso del dictamen E235694, de 2022, cual determinó que procede la formulación de reparos en las personas jurídicas o entidades de derecho privado, constituidas por las municipalidades, cualquiera sea su naturaleza, que administren o tengan a su cargo recursos de origen público.

No obstante, el avance en pos del control de las corporaciones municipales, aún cabe recordar que nuestro sistema, quedan bastantes espacios de opacidad respecto a la figura de los “organismos autónomos”, vale decir, de aquellos que, ejerciendo una función pública, no integran los cuadros orgánicos de la Administración del Estado (Corporaciones municipales, Fundaciones integradas por autoridades públicas, órganos constitucionales autónomos, sociedades del Estado, entre otras).

En efecto, la doctrina ha manifestado que “llama profundamente la atención que en muchas ocasiones se identifique la autonomía con autarquía, esto es, con la capacidad que tiene una entidad de darse su propio derecho, o para sostener la ausencia de mecanismos de control sobre las actuaciones que realizan determinados órganos, creando una suerte de espacio libre de normas y de controles externos, lo que de partida no deja de plantear serios cuestionamientos”¹². Si bien particularmente las instituciones constitucionalmente autónomas tienen una importante potestad normativa, ello no las exime de cumplir con los principios fundamentales de nuestra administración, entre los que se encuentra el principio de probidad, y no se divisa obstáculo para que, sin afectar la función pública específica que les corresponde y por la que se les ha asignado tal calidad jurídica, no se pueda fiscalizar el uso de los recursos públicos que se le asignan. Insistimos, todo ello buscando el equilibrio entre el ejercicio autónomo de su función, y el cuidado del patrimonio fiscal, necesario no solo para la materialización de políticas públicas sino también para el cuidado de nuestra democracia.

En ese orden de ideas, no deja de llamar la atención la situación entre la Contraloría, y uno de dichos órganos autónomos como lo es el Consejo Nacional de Televisión. Tal como se relata en el dictamen E51690, de 2020, El CNTV, “en respuesta al requerimiento de información que, en el marco del proceso de planificación de auditorías, le efectuara la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, por su oficio N° 3.182, de 2019, ha comunicado a esta Entidad de Control que no entregará los antecedentes solicitados,

¹² Cordero, Eduardo, “La administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía”, en Contraloría General de la República, La Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional (1927-2012), Contraloría General de la República, Santiago, 2012, pp.15 y 32

ya que, a su juicio, dicho consejo se encontraría excluido del ejercicio de potestades fiscalizadoras por parte de cualquier entidad de la Administración del Estado.”

Pues bien, en dicha ocasión, se le respondió a dicha entidad que en armonía con una reiterada línea jurisprudencial (dictámenes N°s. 53.910, de 2014; 98.889, de 2015, y 17.547, de 2016, entre otros) y tal como lo ha declarado expresamente el Tribunal Constitucional en sus fallos, “el hecho de que se otorgue autonomía a un órgano administrativo o que se señale expresamente que está afecto a determinadas normas, no implica que la primera pueda ejercerse sin ningún límite, ni que la sujeción a dichas disposiciones sea sin perjuicio de las atribuciones que la Carta Fundamental pueda entregar a otros organismos y de las regulaciones básicas que esta contempla para las entidades públicas.”, recalcando que le son aplicables las prerrogativas generales de control que el ordenamiento jurídico asigna a esta Contraloría General.

Al respecto, esta Comisión Asesora, tiene la convicción de que la interpretación de la Contraloría General va en la dirección correcta, en pos de eliminar estancos orgánicos ajenos y/o exentos a algún tipo de control, debiendo hacerse los esfuerzos necesarios, para que por vía jurisprudencial o, en ultima ratio, legislativa, se puedan fortalecer las atribuciones contraloras.

3. Presupuesto adecuado para la Contraloría.

Que permita potenciar la labor que desarrolla actualmente e invertir en tecnología para la fiscalización

El sistema público enfrenta una situación de descrédito en relación a la opinión pública. Esto se debe, entre otras cosas, por las diversas denuncias de corrupción, mal uso de los recursos públicos que los han afectado. Esta realidad que se refleja claramente en las diversas encuestas de percepción sobre corrupción o credibilidad de las Instituciones del Estado, afectan duramente a la administración y al sistema democrático.

Por estas razones la Comisión recomienda hacer un esfuerzo claro y contundente respecto a los recursos financieros, personal y tecnológicos que debe potenciar al órgano Contralor para que pueda ejercer con prontitud y eficacia las labores que le encomiendan la Constitución y las leyes.

Hoy la CGR, órgano superior de control, cumple estas labores con una organización interna que se distribuye en siete divisiones especializadas, cuatro centros temáticos y/o funcionales y dieciséis contralorías regionales en todo el territorio nacional, con una dotación de 2.181 funcionarios, con un presupuesto institucional que representa apenas el 0,12% del Presupuesto de la Nación para el año 2025, para cumplir con las funciones de auditoría, jurídica, contable y jurisdiccional. Debiendo ejercer control sobre el conjunto del presupuesto nacional, fiscalizar la labor de 2.225 instituciones

que integran la Administración del Estado, y supervisar la legalidad y buen uso de los recursos asociados a la gestión de una extensa dotación de funcionarios públicos. Esta labor incluye, entre otros ámbitos, contratos de obras públicas, adquisiciones y suministros, transferencias, programas sociales y convenios con terceros. Se trata de una tarea compleja, transversal y de alta responsabilidad, que exige capacidades técnicas robustas y una institucionalidad preparada para anticipar y abordar los riesgos del sistema público en su conjunto.

Sin lugar a dudas el Órgano Contralor esta disminuido en sus capacidades para cumplir tan importante tarea en el ámbito nacional. Es por ello que la propia Contralora en sus exposiciones al Congreso Nacional ha solicitado que se le aumente el presupuesto institucional para poder dar inicio al potenciamiento de esta labor.

La Comisión después de analizar en profundidad el trabajo interno y el desempeño Institucional tiene la plena convicción que deben otorgarse los recursos para aumentar el número de profesionales que puedan actuar en las amplia gama de funciones y algo que es indispensable es que la CGR cuente con los recursos necesarios y urgentes para incorporar todas las nuevas tecnologías en el ámbito computacional en relación al desarrollo de la Inteligencia Artificial, la necesaria interoperatividad de todas sus áreas y la conexión con las bases de datos de las otras Instituciones del Estado. Esto es primordial para lograr que la Contraloría General de la República pueda tener una visión global e inmediata de las diversas situaciones que debe fiscalizar.

El País necesita y se merece contar con todos los medios posibles para que el Órgano Contralor le devuelva la credibilidad a las Instituciones tanto en el interior como en el exterior del País en su capacidad de control y del buen uso de los recursos públicos.

Excede de nuestra tarea el definir los recursos para cumplir con este objetivo, por lo cual la Institución debe desarrollar la propuesta no desde un mínimo de necesidades, sino desde el máximo. Los órganos pertinentes determinarán cuanto y cuando se le entregarán los recursos, pero es indispensable que exista la propuesta y la voluntad política de hacerlo.

4. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Control

a) Que integre y optimice los esfuerzos de control y fiscalización

Contar con un sistema nacional de control requiere que las distintas instituciones públicas que tienen algún tipo de responsabilidad en la prevención, monitoreo, detección y sanción de las faltas a la probidad administrativa y corrupción logren actuar de forma coordinada, en distintos niveles de respuesta y en distintas áreas de supervisión. Así es como los controles financieros, contables, procesos, legalidad y oportunidad debiesen integrarse para tener éxito en el cuidado de los recursos públicos y en la prevención de hechos de corrupción.

La disgregación de funciones en distintos órganos especializados ha llevado a que, en la práctica, cada institución responsable actúe de manera insular, subutilizando el potencial de hallazgos y, en muchos casos, duplicando esfuerzos. Es por ello, que esta Comisión considera que la CGR debería realizar un levantamiento y mapeo de las distintas funciones de control y fiscalización segmentadas en las instituciones públicas para generar un plan de trabajo integrado, que permita optimizar los recursos y capacidades disponibles y generar planes de control agregados con un enfoque que permita cubrir distintos objetivos de control.

b) Coordinar los esfuerzos de implementación del Servicio de auditoría Interna de Gobierno

Uno de los desafíos que se instaló en el debate público una vez conocidos los hechos de corrupción vinculados con transferencias a organizaciones sin fines de lucro, fue la ausencia de una estructura de prevención, control y auditoría interna en la Administración del Estado. Si bien el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) tiene la función de fortalecer la gestión de riesgos y los mecanismos de control interno, su débil institucionalidad requería de un rediseño que le permitiera efectivamente cumplir con sus funciones. Es así como en el mes de julio pasado el Congreso Nacional terminó la tramitación del proyecto de ley que crea el Servicio de Auditoría Interna de Gobierno (SAIG), contenido en el boletín N° 16.316-05.

La puesta en marcha de este nuevo servicio público enfrenta un desafío operativo, de instalación de capacidades y la creación de una política de auditoría general de gobierno, la construcción de lineamientos técnicos, la construcción de una red de control, así como la operacionalización de todas las disposiciones legales que entrarán en vigencia. Es por ello, que esta Comisión considera que el ente contralor debería asesorar y coordinar los esfuerzos de implementación del SAIG, poniendo a disposición su conocimiento técnico, red de trabajo y soporte de apoyo para la entrada en funcionamiento del nuevo servicio público y generando un trabajo coordinado que permita actuar en sinergia entre los mecanismos de control interno y externos, así como en la prevención y detección de hechos irregulares.

Al respecto, cabe hacer presente que la norma que rige al reemplazado CAIGG, el que se encuentra actualmente contenido en el decreto N° 17, de 2023, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, dispone un deber general de coordinación, así su artículo 4° establece que: “El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno ejercerá sus funciones en coordinación, cuando corresponda, con la Contraloría General de la República, y sin perjuicio de las facultades que constitucional y legalmente corresponden a esta última.”

Por el contrario, el proyecto de ley que crea el SAIG contiene deberes más específicos de coordinación, según puede observarse a continuación:



(Artículo 3º) Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a los órganos señalados en el inciso segundo del artículo 1 de la ley N° 18.575 con excepción del Banco Central, el Consejo para la Transparencia, los gobiernos regionales, las municipalidades, las empresas públicas creadas por ley y las instituciones de educación superior de carácter estatal. Sin perjuicio de lo anterior, las instituciones exceptuadas en el inciso precedente podrán solicitar la asesoría del SAIG, lo que se materializará a través de la suscripción de uno o más convenios, de lo cual se informará a la Contraloría General de la República, mediante el envío de la copia del respectivo convenio.

(Artículo 7º letra h) Asesorar técnicamente a los auditores internos institucionales y a equipos de auditoría interna, según corresponda, en la elaboración de los planes de auditoría interna de los órganos señalados en el artículo 3; evaluar sus resultados, otorgar retroalimentación de éstos, e informar de ellos al Presidente de la República. Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Servicio definirá mediante resolución y previa consulta a la Contraloría General de la República un procedimiento que resguarde la debida coordinación interinstitucional.

(Artículo 7º, letra s). El Servicio de Auditoría Interna de Gobierno, excepcionalmente, podrá realizar auditorías, a requerimiento del Presidente de la República, en los órganos señalados en el artículo 3. Lo anterior, salvo en los casos en que se encuentre en curso una auditoría realizada por la Contraloría General de la República, en el mismo organismo y con los mismos objetivos. (...) Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, el Servicio definirá mediante resolución y previa consulta a la Contraloría General de la República un procedimiento que resguarde la debida coordinación interinstitucional.

(Artículo 8º) El Servicio de Auditoría Interna de Gobierno ejercerá sus funciones y atribuciones en coordinación con la Contraloría General de la República, y sin perjuicio de las facultades que constitucional y legalmente corresponden a esta última, en particular respecto a la dependencia técnica que ésta ejerce sobre los auditores internos institucionales y equipos de auditoría interna.

Lo anterior, hace que sea más necesario un esfuerzo de coordinación entre ambas instituciones.

5. Acelerar la digitalización del Estado.

En instituciones que tengan información que facilite el combate a la corrupción

La ley N° 21.180, publicada en el diario oficial en noviembre de 2019, busca que los distintos procedimientos administrativos de los órganos de la Administración del Estado se realicen en formato electrónico. Buscando así mejorar la eficiencia, velocidad y certeza de los tramites en las instituciones públicas y mejorando así mismo la transparencia de las decisiones de la Administración.

Dicha regulación establece la creación de comunicaciones, notificaciones, procedimientos y expedientes electrónicos; así como la digitalización de documentos y las bases para la interoperabilidad entre servicios público.

Inicialmente las obligaciones que se establecieron a partir de la ley de transformación digital se implementarían de manera gradual a partir de grupos de instituciones públicas conformados de acuerdo con su complejidad orgánica y capacidad técnica para enfrentar el desafío en un horizonte que culminaba el 11 de noviembre de 2024 (DFL N° 1 de 2020 MINSEGPRES). Sin embargo, dichos plazos fueron ajustados mediante la aprobación de la Ley N° 21.464, producto de la pandemia del COVID-19, planteando un nuevo horizonte para su cumplimiento a más tardar el 31 de diciembre de 2027, fecha en que ningún órgano de la Administración del Estado, incluyendo los municipios, podrá excusarse de su implementación.

Aunque aún los esfuerzos de la fase de preparación no se encuentran concluidos, el catálogo de procedimientos administrativos y tramitaciones (CPAT), base sobre la cual se calculará la magnitud del desafío a transformar digitalmente, muestra datos de un poco más de 680 órganos de la administración del Estado, donde se han informado 27 mil trámites y procedimientos provenientes de municipios y 13 mil del nivel central de la Administración y en que aún restan por informar cerca del 30% de las instituciones del Estado sus procedimientos y trámites¹³.

Ante el desafío de poder contar con información oportuna, actualizada y accesible de forma permanente entre instituciones del Estado es que los integrantes de esta Comisión consideramos urgente acelerar las fases de implementación de las obligaciones derivadas de la ley de transformación digital entre las instituciones que tienen un rol fiscalizador y/o que son parte del ecosistema de integridad del Estado, de tal forma que exista una circulación de datos fluida que pueda mejorar el trabajo contra la corrupción de cada una de las instituciones.

13 Datos tomados de cpat.gob.cl [consultados el 20 de agosto de 2025].

B. Dinamizar las capacidades institucionales de la Contraloría General de la República a partir de medidas administrativas

1. Prevención y Detección de la Corrupción

a) Creación de la División de análisis e inteligencia, prevención de actos de corrupción, narcotráfico y crimen organizado y uso de los recursos públicos

La Comisión identificó una serie de obstáculos que enfrenta la CGR para ejercer de manera efectiva su rol fiscalizador y de control en el buen uso de los recursos públicos. Es grave la situación de pérdida de los fondos públicos por acciones de corrupción y falta de eficiencia en su gestión. Esto afecta seriamente la confianza ciudadana y debilita los pilares del sistema democrático.

La ciudadanía observa con preocupación —y, en muchos casos, con indignación— cómo se pierden miles de millones de pesos por la falta de herramientas oportunas y suficientes que permitan anticipar, detectar y prevenir el uso indebido de los bienes públicos.

El Estado suele ser reactivo a los escándalos públicos asociados a corrupción, pero no ha definido una voluntad sostenida de fortalecer a la institución que está encomendada por la legalidad a realizar este trabajo.

Es por ello que la Comisión ha identificado dos grandes áreas que requieren de acciones de corto, mediano y largo para cumplir con el objetivo de lograr un Estado más íntegro, que éste realmente al servicio de las personas.

Si aspiramos a contar con un verdadero control anticorrupción, para avanzar en el buen uso de los recursos públicos, el presupuesto de la CGR no puede seguir siendo ínfimo en relación con las funciones que debe desempeñar para fiscalizar 2.225 instituciones y 844.934 funcionarios públicos. No parece razonable destinar acotados recursos al quehacer de Contraloría para fortalecer su quehacer, hecho que tampoco ayuda a mejorar la confianza ciudadana en el Estado. Es preciso potenciar el trabajo que realiza CGR, que permite descubrir hechos ilícitos que se han cometido, generar la alarma necesaria para que se tomen medidas al fragor de lo acontecido. En ese entendido pareciera que no existe prioridad de proveer los recursos necesarios para que el órgano Contralor disponga de los medios necesarios para llevar a cabo esta importante misión.

En ese orden de consideraciones, el presupuesto de la nación que se discutirá este año debería contemplar al menos el aumento de recursos necesarios para desarrollar las herramientas tecnológicas tanto de Inteligencia Artificial, como para la necesaria

conectividad e interoperabilidad de datos con las instituciones del Estado que se requieren para lograr contar con los antecedentes necesarios que ayuden a pesquisar situaciones riesgosas que fomenten actos de corrupción, así como también evitar, no solo descubrir, situaciones que deriven en mal uso de recursos públicos.

En ese mismo contexto, se advierte que la CGR cuenta con 483 fiscalizadores para realizar la función de auditoría, lo que resulta insuficiente para la alta demanda existente, por lo que resulta del todo necesario, en la lucha contra la corrupción, dotar a este organismo de mayores recursos a fin de aumentar y mejorar su capacidad para las tareas de fiscalización, a fin de mejorar la eficiencia del Estado.

Contando con esta nueva capacidad de control, el país podrá contar con una posibilidad, tal como demuestra el caso de los CIC a las licencias médicas, de ahorrar miles de millones de pesos por actos de corrupción. Así, si el Ejecutivo y el Parlamento toman esta decisión política, sería una de las mejores y más grandes inversiones que realizaría el Estado en beneficio del país.

Lo anterior, hace necesario encauzar la labor de la Contraloría General de la República con criterios de eficiencia y economicidad. Para ello se propone concentrar en una unidad multidisciplinaria las funciones actualmente dispersas que se relacionan con la detección, análisis y denuncia de eventuales ilícitos. En el caso de la Función Auditora, su actual reglamentación, comprendida en la Resolución N° 10, de 2021, establece en su artículo 63, como medida derivada de sus investigaciones, que ésta denunciará o pondrá en conocimiento del Ministerio Público los hechos que aparezcan con ocasión de sus fiscalizaciones y que podrían revestir la eventual comisión de un delito. Lo cual viene a ratificar las disposiciones legales contenidas en el artículo 61 letra k) del Estatuto Administrativo y artículo 175 letra b) del Código Procesal Penal.

Así, por ejemplo, en el informe final de investigación especial N° 656, de 2024 efectuado a los proyectos de modernización del Servicio de Registro Civil e Identificación, se objetó la contratación de los servicios de desarrollo, mantención y soporte evolutivo de software, con determinado proveedor, pues el servicio no logró acreditar que estos se convirtieran en productos funcionales para la institución, a pesar de haber emitido 6 órdenes de compra entre los años 2020 y 2023, efectuando pagos que, en su conjunto, ascendieron a la suma de \$ 7.597.887.848, remitiéndose los antecedentes al Ministerio Público.

Ahora bien, si analizamos dicho ejemplo desde la Función Jurídica, las adquisiciones en comento fueron autorizadas mediante resoluciones exentas, por lo que no operó la toma de razón, y con ésta el análisis que pudiese haber efectuado el Departamento de Evolución Patrimonial y Declaraciones de la CGR para comprobar eventuales conflictos de interés con el proveedor.

No obstante, cabe adelantar que la resolución que regula actualmente dicho control preventivo establece, en su artículo 21, que el Contralor General podrá dictar, de oficio

o a petición de un órgano, una o más resoluciones que fijarán temporalmente nuevas materias afectas y otras que dejarán de tener ese carácter, siendo posible, en lo que interesa, afectar determinados actos administrativos de un órgano en particular.

En dicho sentido, una unidad especializada en el combate contra la corrupción permitiría articular de manera más eficiente las distintas funciones de la CGR orientadas a su rol de prevención y detección. Esto facilitaría una coordinación efectiva entre áreas que hoy operan de forma fragmentada. Así, por ejemplo, la detección de un eventual fraude en una auditoría significaría la inmediata afectación a toma de razón de las adquisiciones llevadas a cabo por el servicio involucrado, a fin de realizar el control de legalidad de éstas, y su correspondiente análisis de conflictos de intereses.

Del mismo modo, la dependencia serviría como un núcleo de inteligencia, para localizar las materias y órganos más riesgosos y enfocar ahí los esfuerzos; como en el caso de la priorización de sumarios administrativos instruidos por la CGR, considerando que la actual Orden de Servicio N° 87, de 2019, señala que, establecida la necesidad de instruir un procedimiento disciplinario, se deberá tener presente, para determinar si será instruido por la propia Contraloría General, que los hechos puedan constituir una transgresión que el ordenamiento jurídico vigente establezca como una falta a la probidad administrativa; o, como el caso de la formulación de acciones de reparos, cuya regulación por parte de la Resolución Exenta N° 4.216 de 2017, permite en su letra e), la efectuación de reparos sin considerar la cuantía, si es que se trata de servicios calificados como estratégicos por el Contralor General.

Finalmente, dicha unidad podría asumir el rol de Oficial de Cumplimiento para la emisión de los reportes de operaciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero, mencionado en el artículo 2° de la Orden de Servicio N° 276, de 2019.

La Estructura base de esta División, en una primera etapa, debiera estar compuesta por el Departamento de Análisis Estratégico, el Centro de Tecnologías de la Información, el Departamento de Analítica de datos, el Departamento de Análisis de Patrimonio y el apoyo de las áreas de desarrollo tecnológico. Es indispensable que se cuente con la debida integración institucional teniendo acceso automatizado directo y formal a las bases de datos y documentos de las diversas Divisiones y Departamentos de la CGR. Por ejemplo, acceso a dictámenes, toma de razón, y estudios legislativos, los antecedentes de auditorías, hallazgos, y seguimiento de recomendaciones, datos contables del sector público, balances y estados financieros, nombramientos, pensiones, y sumarios administrativos, Información sobre obras públicas, urbanismo y regulaciones técnicas, datos de fiscalización municipal, transferencias y gestión local, Información sobre ejecución presupuestaria y gestión regional, información sobre juicios de cuentas y responsabilidades administrativas.

Esta División con equipos capacitados en análisis de datos e inteligencia con la integración de las bases de datos tendrá la información necesaria para detectar, prevenir o descubrir hechos que afectan la integridad del sistema público.

En una segunda etapa y en el proceso de Digitalización de Estado, deberán establecerse todas las coordinaciones y mecanismos de interoperatividad e integridad de las bases de datos con diversas Instituciones del Estado como por ejemplo el Registro Civil, SII, CMF, Aduanas, etc.

Para esto es indispensable que se proceda a agilizar la digitalización del Estado y para ello la Comisión en el propósito de cumplir con el objetivo propuesto por la Contraloría, sugiere la necesidad de dar prioridad a estas Instituciones que permitirían coordinar de mejor forma los fines anticorrupción y detección temprana de hechos ilícitos y mal uso de los recursos públicos de acuerdo a las políticas del propio Gobierno.

b) Facilitar la interoperabilidad entre sistemas informáticos internos de la CGR

En otro orden de ideas, considerando las limitaciones de recursos humanos con que actualmente opera la Contraloría, la incorporación de herramientas de Inteligencia Artificial (IA) representa una oportunidad concreta para fortalecer sus capacidades operativas. Actualmente se encuentran en tramitación dos proyectos de ley que buscan regular la inteligencia artificial en nuestro país, ambos basados en la directiva N° 2024/1689 de la Unión Europea, Reglamento de Inteligencia Artificial, el que fue propuesto por la Comisión Europea en 2021 y aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo en 2023, entrando en vigor el 1 de agosto de 2024, siendo su objetivo “proteger los derechos fundamentales de las personas y abordar los posibles riesgos para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de los ciudadanos.”

Para la normativa europea, un sistema de IA, es un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales.

Asimismo, regula su uso mediante un enfoque en base a riesgos, es decir la combinación de la probabilidad de que se produzca un perjuicio por su uso, y la gravedad de dicho perjuicio, en sistemas de IA prohibidas, sistemas de IA de alto riesgo, y sistemas de riesgo limitado.

En dicho orden de ideas, los europeos clasifican como Sistemas de IA de alto riesgo, por ejemplo, los que impliquen su utilización en servicios y prestaciones públicos esenciales y disfrute de estos mismos. Lo anterior implica que tal IA es permitida, pero deberá cumplir con requisitos, como, por ejemplo, la implementación de un sistema de gestión de riesgos, tendientes a eliminarlos o mitigarlos, estableciendo medidas de mitigación para dicho propósito.

Bajo dicho alcance, que se supone con toda probabilidad será de similares características en la nueva norma chilena, se debe indicar que dado que las propuestas de este documento involucran mayores atribuciones para la Entidad de Control, como lo es la toma de razón municipal, es necesario estudiar la implementación del uso de la IA como herramienta de apoyo para los funcionarios en las áreas jurídica, de auditoría y jurisdiccional a fin de permitir la mayor eficiencia posible en la elaboración de los productos asociados.

Esto, recalcamos, como herramienta de apoyo y no de reemplazo de las personas funcionarias de la Contraloría, considerando que conforme al artículo 61 del Estatuto Administrativo, en lo que interesa, serán obligaciones de cada funcionario el desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua.

El diagnóstico realizado a la Contraloría, a partir de entrevistas con funcionarios de la institución, permitió identificar, como una de sus principales debilidades, la excesiva segmentación entre sus distintas dependencias, lo que dificulta una coordinación interna eficiente y coherente.

Lo anterior se intensifica por el uso de sistemas electrónicos específicos, para cada una de las funciones, como lo es SIAPER para el caso de la toma de razón y/o registro de los temas de personal de la Administración del Estado, SISTRADOC, para la tramitación de las referencias ingresadas por particulares y/o servicios públicos, así como la toma de razón de materias ajenas a personal, SICOGEN, referente a los procedimientos de contabilidad, SICA, para la tramitación de las auditorías e investigaciones especiales llevadas a cabo por los fiscalizadores de la institución.

Dicha parcelación de sistemas y falta de coordinación entre las distintas dependencias, puede ejemplificarse en el siguiente caso hipotético, un fiscalizador de la Contraloría, que esté revisando la adjudicación de una licitación pública, registrando sus hallazgos en el SICA no puede saber la existencia de una denuncia por el mismo tema en la bandeja de SISTRADOC GI de un abogado informante de un comité jurídico, en consecuencia, no podrán comunicarse y concertar puntos de vista, con el riesgo de elaborar conclusiones divergentes que confundan al servicio fiscalizado.

Del mismo modo, las observaciones vertidas en un informe de auditoría que objetó contrataciones de trato directo en un servicio público, por resoluciones exentas sin la fundamentación adecuada para justificar dicha modalidad de compras, sería un buen insumo para el abogado que esté gestionando la toma de razón de las resoluciones de igual objeto afectas a dicho trámite. Si bien es factible actualmente la comunicación de información, esta depende de la buena voluntad de los funcionarios a cargo.

Por lo ya señalado, se debe avanzar en la interoperabilidad de los sistemas informáticos ya enunciados, –en forma gradual, entendiendo las dificultades técnicas y de montos involucrados– a fin de ayudar a la adecuada coordinación interna. Desarrollar una ventanilla única que centralice la información y facilite la fiscalización.

En consonancia con las anteriores propuestas, la meta última del proceso gradual de interoperabilidad de los sistemas sería contar con una ventanilla única disponible para los funcionarios de la Contraloría, que, con apoyo de la Inteligencia Artificial, le permita abordar los controles ya sea preventivos o posteriores, a su cargo contando con la información de las acciones efectuadas anterior o simultáneamente por los otros equipos de la institución.

c) Actualización de convenios de colaboración ya firmados

Uno de los puntos importantes en relación con la lucha contra la corrupción corresponde a la actuación coordinada de todas las instituciones con competencia en la materia, a fin de fortalecer tan compleja labor.

Lo anterior, no es solo un anhelo, sino un deber a cumplir, considerando que el artículo 5° de la Ley N° 18.575, mandata que “los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.” En dicho sentido, la Contraloría ha llevado a cabo iniciativas en pos de dicho objeto, mediante la firma de convenios de cooperación con otras instituciones asociadas al combate a la corrupción, como lo son Chilecompras, la Tesorería General de la República, Aduanas, y el Ministerio Público.

Por ejemplo, con relación a Chilecompras, se cuenta con un convenio firmado en el año 2011, el cual tiene por objeto “la colaboración en actividades de difusión, capacitación de funcionarios públicos, entrega de información para fiscalizarlos y estudios, propuestas de mejoras de normativa de contratación pública así como la optimización y modificaciones funcionales de la plataforma, así como en otras materias relacionadas con la transparencia en la contratación pública, en la probidad de los funcionarios públicos y en otros temas afines a las finalidades comunes de ambas instituciones”.

Así, en lo específico, Chilecompras se comprometió a enviar periódicamente a la Contraloría reportes de gestión que elabore, así como los informes que efectúe”, mientras que la Entidad Fiscalizadora se comprometió a remitir a su contraparte, periódicamente, informes finales de auditoría, instrucciones y pronunciamientos que se refieran a materias relativas a compras y contratación pública.

Sin embargo, si bien su cláusula décima establece el carácter indefinido de éste, en la cláusula séptima, señala como contrapartes técnicas a personas que ya no ejercen los cargos asociados, produciendo, en consecuencia, un detrimento en la eficacia del cumplimiento de éste.

En consecuencia, se propone que los convenios que efectúe la Contraloría con los organismos públicos se publiciten en el sitio web institucional a fin de que puedan ser conocidos por todas las personas funcionarias.

Del mismo modo, para la correcta aplicación de los convenios deberá mantenerse actualizada la información respecto de las personas que figuran como contraparte técnica en cada uno, pues se ha evidenciado casos en que las personas nominadas ya no ejercen en los cargos asociados que se mencionan dentro de sus instituciones.

d) Crear registros unificados y centralizados para facilitar la labor del control

Actualmente, nos encontramos en medio de la implementación de la Ley N° 21.180, de Transformación Digital del Estado, cuyo reglamento, contenido en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2021, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, estableció una gradualidad conforme a la siguiente tabla:

Grupo A: Ministerios, Servicios Públicos que no se encuentren en los grupos B) y C), Contraloría, FFAA y de orden y de seguridad, delegaciones presidenciales regionales y provinciales.

Grupo B: Gobiernos Regionales y municipios que se indican.

Grupo C: Municipios que se indican.

Conforme a la planificación anterior, para el año 2027, todos los grupos debiesen encontrarse en la Fase 6: "Aplicación del principio de interoperabilidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 bis de la Ley N° 19.880."

Cabe precisar que el artículo 16 bis de la Ley N° 19.880, dispone que el principio de interoperabilidad consiste en que los medios electrónicos deben ser capaces de interactuar y operar entre sí al interior de la Administración del Estado, a través de estándares abiertos que permitan una segura y expedita interconexión entre ellos.

En consecuencia, se propone que una vez que todos los órganos de la Administración del Estado ingresen a la fase recién descrita, Contraloría promueva la unificación de registros de beneficiarios finales de fondos públicos por cada entidad pública, tanto como herramienta para su propia fiscalización, como para permitir el acceso de dicha información a la ciudadanía. Adecuación y agrupación de la información de los dictámenes y resoluciones para facilitar su consulta.

Sin desconocer la presunción de que nadie podrá ignorar el desconocimiento de la ley una vez publicada, establecida en el artículo 8° del Código Civil, se precisa claridad en las normas aplicables para cada caso, en cuanto a las actuaciones u omisiones que son o no legítimas, lo que permite disponer de un estándar a acatar para prevenir prácticas corruptas, y/o de reprimirlas una vez realizadas.

En ese orden de ideas, la misma claridad resulta necesaria a nivel infra legal, es decir respecto de los actos administrativos, sean decretos o resoluciones, que en gran medida aterrizan las normas de rango legal para su aplicación en la relación del Estado

con particulares, principalmente en referencia a los dictámenes de Contraloría que se encargan precisamente de interpretar la norma administrativa.

Por ende, es fundamental que, en lo relacionado a sus dictámenes, el sitio web de la Contraloría contenga toda la información necesaria y en una sistematización y orden que resulte adecuado para la cabal comprensión de la norma administrativa por parte de la ciudadanía.

En dicho sentido, una de las problemáticas detectadas en relación con la búsqueda de información en Contraloría es la imposibilidad de acceder a las normas desde la página web de la institución contralora, obligando a buscarla en ley chile, o, en el caso de resoluciones, a hacerlo en la página de transparencia del servicio respectivo.

En consecuencia, se propone que el buscador de dictámenes, una vez desplegado éste en la pantalla, permita acceder a vínculos para conocer la norma de la que se ésta tratando en el pronunciamiento.

e) Ejercer el deber de denuncia

Conforme al Estatuto Administrativo, los funcionarios públicos están obligados a denunciar, con la debida prontitud, ante el Ministerio Público, las policías, o ante cualquier tribunal con competencia criminal, los hechos de los que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y que revistan caracteres de delito, obligación repetida en el Código Procesal Penal, cuyo art. 175 letra b), bajo el epígrafe, “denuncia obligatoria” que señala que estarán obligados a denunciar los fiscales y los demás empleados públicos, los delitos de que tomaren conocimiento en el ejercicio de sus funciones y, especialmente, en su caso, los que notaren en la conducta ministerial de sus subalternos. Este cuerpo normativo vino, además, a regular la forma de materializar esta obligación, estableciendo un plazo para ello y una drástica consecuencia consistente en la comisión del delito de omisión de denuncia, sancionado con la entidad propia de una falta penal.

El problema que usualmente se presenta en este ámbito radica en la dificultad de delimitar, ante la ocurrencia de ciertos hechos, cuándo nos encontramos solo en el plano de una infracción administrativa y cuándo, en cambio, avanzamos al plano de la comisión de un delito asociado a corrupción. Se trata de un límite difuso en general, que acarrea complicaciones en materia de persecución penal y pronunciamiento jurisdiccional, pero, previamente, al propio órgano contralor. En efecto, tradicionalmente la Contraloría ha tendido a ser conservadora en las denuncias que deriva al Ministerio Público, denunciando únicamente una vez que han completado su propia investigación y cuentan con antecedentes categóricos y un análisis exhaustivo de lo ocurrido, lo que se entiende perfectamente desde el mayor grado de responsabilidad con que desempeña su deber legal, sin embargo, esto no es inocuo en materia de fortalecer el tratamiento integral de los hechos constitutivos de corrupción.

Lo anterior dado que el factor temporal constituye un elemento esencial con miras a esclarecer los hechos, por tanto, la pérdida de evidencia que puede producirse en el tiempo intermedio es totalmente nociva a la consecución de ese objetivo, sobre todo si consideramos que la propia existencia de una investigación en sede administrativa ya genera una alerta para las personas investigadas.

Ello sin considerar el impacto en la decisión final, de resultar favorable al Estado, pues no solo la labor de persecución penal se verá afectada, sino que el impacto también se materializará en la sentencia misma. A modo de ejemplo podemos mencionar la realidad existente para hechos ocurridos hasta el mes de noviembre del año 2018, en que entró en vigencia la Ley N° 21.121 que modificó el Código Penal y otras normas legales para la prevención, detección y persecución de la corrupción y elevó las penas de la mayoría de los delitos contra la función pública, por tanto, un delito de común ocurrencia como el fraude al Fisco tenía una pena de simple delito y no de crimen por lo que la prescripción de la acción penal era sólo de 5 años. Luego, considerando la institución de la media prescripción que el Código Penal chileno establece en el artículo 103, que contempla una obligación para la judicatura de rebaja de la pena, nos podíamos encontrar con que éstas se rebajan hasta en dos grados las que, por cierto, tras el tiempo que había tardado la investigación en sede administrativa, más lo que había tardado posteriormente la investigación penal, llevaba a penas ínfimas y, evidentemente, no efectivas, sin perjuicio de casos de sobreseimientos por prescripción. La consecuencia de todo este escenario corresponde a una sensación de impunidad en la ciudadanía que no tiene por qué entender todos estos aspectos legales técnicos y solo aprecia que en Chile las personas que sabidamente han cometido actos de corrupción no han “pagado” por ellos.

Conforme a lo anterior, es indispensable instar una estrecha colaboración entre la CGR y el Ministerio Público para abordar el mejor tratamiento respecto de hechos de corrupción que puedan ser constitutivos de delito, de forma de no afectar el funcionamiento de ninguna de las dos instituciones, sino que, por el contrario, apunte a lograr el objetivo conjunto de disuadir estas conductas y fortalecer la ética y la integridad al interior del Estado. En función de ello, incluso podrán generarse investigaciones que, en jerga persecutora, puedan “reventarse” conjuntamente, con la finalidad de obtener mayor evidencia con relación a los ilícitos involucrados.

f) Programa de capacitación para funcionarios públicos

La Contraloría General cuenta con el Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA), el que precisamente busca promover las competencias bases para el desarrollo de la función pública —a través de la capacitación y perfeccionamiento permanente del personal del Estado— y así contribuir a la buena administración con altos estándares de integridad, ética y conocimiento teórico práctico.

Por lo anterior, el CEA ha impulsado la “ACADEMIA CEA”, una plataforma virtual que concentra su oferta formativa, consistente en los cursos online asincrónicos de

“Inducción General a la Administración del Estado” en sus variantes “Sector Público”, y “Sector Municipal”. Los que, a su vez, dentro de sus respectivos Syllabus, presentan contenidos en materias tales como Ética, Transparencia y Control Interno, siendo requisito para su inscripción, únicamente contar con Clave Única.

Así, por ejemplo, en ambos cursos se encuentra presente una Unidad con las siguientes materias: 1. Concepto de ética y moral. 2. Concepto de ética pública. 3. Manifestación de la ética pública en organismos del Estado. 4. Breve reseña histórica del principio de probidad. 5. Concepto del principio de probidad. 6. Ejemplos de conductas que infringen el principio de probidad. 7. Métodos de resguardo del principio de probidad. 8. Marco normativo, Ley de Transparencia y derecho de acceso a la información pública. 9. Transparencia activa. 10. Transparencia pasiva (procedimiento administrativo de reclamación)

Cabe precisar que todos los Programas de la Academia CEA cuentan con certificación online, garantizando que los participantes puedan validar y aplicar los conocimientos adquiridos en su desempeño profesional.

Sin perjuicio de lo anterior, los datos del CEA en cuanto a la inscripción en los cursos mencionados dan cuenta de un número de inscritos en los cursos, que, si bien es importante, no deja de ser pequeño con relación al número de funcionarios públicos de la Administración del Estado, tal como se observa en la tabla señalada a continuación:

Tabla 4

Inscritos año 2024 por curso

Inducción General a la Administración del Estado	Inscritos Año 2024	13.514
Inducción General a la Administración del Estado: Sector Municipal	Inscritos Año 2024	4.320

En consecuencia, se propone lograr la masificación de estos cursos dentro de los funcionarios de la Administración del Estado, por una modificación legal al Estatuto Administrativo General y/o Especial, que incorpore dentro de las obligaciones funcionarias, la aprobación anual de curso emanado de Contraloría referente a las materias de probidad, transparencia y anticorrupción como condición tanto para el ingreso a la administración pública (artículo 11 del Estatuto Administrativo) como para su permanencia. Ello, no es extraño dentro de la propia Administración del Estado, por ejemplo, tratándose de operadores del sistema de compras públicas que deben rendir una prueba y son certificados por la propia Dirección de Compras Públicas; o bien como sucede con el EUNACOM (Examen único Nacional de Conocimientos de Medicina) que desde 2009, a través de la Ley N° 20.261 es una exigencia para la contratación de personal médico en centros dependientes del Ministerio de Salud y del sector municipal.

A su vez, considerando los tiempos que un proyecto de ley puede tomar, se sugiere que la Contraloría presente la aprobación de estos cursos, como parte del cumplimiento de aquellas entidades, de la citada Resolución Exenta N° 1962, de 2022, que Aprueba Normas de Control Interno de la Contraloría General de la República, cuyo artículo 1° las hace obligatorias para todas “las Entidades Públicas, Municipalidades, Universidades, Empresas del Estado, y todas aquellas entidades que reciban o administren recursos públicos”.

En su artículo 11 de la citada resolución N° 1962, de 2022 se indica expresamente que, a raíz, de la evaluación de los sistemas de control interno de las entidades, la Contraloría “formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecten, informando de ello a la alta dirección. Lo anterior a través de la ejecución de auditorías o investigaciones especiales”. Mientras que el artículo 14, indica que la cooperación técnica entre la Contraloría y las unidades de auditoría interna podrán expresarse a través de la organización de cursos y programas”.

Por lo tanto, si en uno de estos productos de auditoría se considera como un vacío un alto riesgo a nivel de la entidad fiscalizada, conforme al numeral 4.2.1.2 la calidad del personal contratado y los métodos de formación y motivación”, el realizar los cursos del CEA enunciados parecen ser una propuesta razonable para subsanarlos, y con ello masificar la inscripción y aprobación de éstas iniciativas para mejorar la defensa de los ciudadanos frente a irregularidades y atrasos en la atención de denuncias.

g) Auditorías prospectivas e innovadoras para la gobernanza sostenible

En línea con las tendencias internacionales de control público, la Comisión propone que la Contraloría General de la República incorpore progresivamente metodologías de auditoría prospectiva, con una mirada preventiva y estratégica. Estas auditorías no se limitan a verificar el cumplimiento normativo o la legalidad de actos ya ejecutados, sino que se orientan a anticipar riesgos, evaluar proyectos o iniciativas en sus fases iniciales, y aportar información útil para la toma de decisiones en contextos complejos.

Este tipo de auditoría se alinea con la idea de una Contraloría que no solo sanciona, sino que también asesora y agrega valor al sistema público, anticipando impactos y promoviendo una gobernanza más sostenible, eficiente y transparente.

Entre sus principales características se incluyen:

- Evaluación de riesgos emergentes en etapas tempranas del diseño de políticas o programas.
- Incorporación de herramientas de análisis predictivo, análisis de datos masivos, o simulaciones de escenarios, que permitan comprender la complejidad de los desafíos actuales.
- Aplicación de criterios de sostenibilidad y alineamiento con estándares internacionales (ODS, estándares de gobernanza climática, entre otros) para orientar la acción pública.

Ejemplos concretos de aplicación podrían ser:

- Evaluar ex ante la calidad y oportunidad de los mecanismos de control interno en grandes proyectos de infraestructura.
- Anticipar riesgos de corrupción, sobrecostos o conflictos de intereses en programas de emergencia o gasto social focalizado.
- Valorar los marcos de gobernanza y coordinación interinstitucional en políticas de transición energética o gestión de agua.
- Explorar alianzas con organismos internacionales de fiscalización superior que ya han implementado estas metodologías (como las de la Unión Europea, Canadá o países nórdicos).

Este enfoque posicionaría a la CGR como un actor relevante en la prevención estratégica de riesgos futuros, fortaleciendo su aporte a una gobernanza pública más sólida y transparente.

h) Supervisión activa del cumplimiento de la Ley del Lobby

La ley del *Lobby* y gestión de intereses particulares (Ley N° 20.730) entrega facultades a la Contraloría General, en cuanto a investigación y en algunos casos sanción, de eventuales irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones que crea esta norma, en lo particular, informar en los registros de agenda pública. Entre ellos:

- Las audiencias y reuniones sostenidas que tengan por objeto el *lobby* o la gestión de intereses particulares.
- Los viajes realizados por alguno de los sujetos pasivos establecidos en la ley en el ejercicio de sus funciones.
- Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones.

Al respecto, el artículo 16 de la ley del *lobby*, establece que la omisión inexcusable de la información que debe incorporarse en alguno de los registros, o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, se sancionará, respecto de las personas señaladas como sujetos pasivos, con multa de veinte a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderles.

Cabe precisar que, en el caso de que los sujetos pasivos sean alcaldes, concejales, directores de obras y secretarios municipales e incurran en alguna de las infracciones, serán sancionados directamente por la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en dicha norma.

Asimismo, en el caso de que los sujetos pasivos sean: ministros, subsecretarios, jefes de servicios, los directores regionales de los servicios públicos, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los gobernadores

regionales, los secretarios regionales ministeriales y los embajadores, los jefes de gabinete de los cargos señalados anteriormente, así como los funcionarios con atribuciones de decisión calificados como tales por sus jefes de servicios en las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública: los oficiales generales, el Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto y los encargados de las adquisiciones, los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Consejo de Monumentos Nacionales, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, los integrantes de los Paneles de Expertos creados en la Ley N° 19.940 y en la Ley N° 20.378 y del Panel Técnico creado por la Ley N° 20.410, sólo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.

A su vez, se considerarán sujetos pasivos de esta ley los integrantes de las Comisiones Evaluadoras formadas en el marco de la Ley N° 19.886, sólo en lo que respecta al ejercicio de dichas funciones y mientras integren esas Comisiones, así como también los integrantes del Consejo del Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, sólo en lo concerniente al ejercicio de sus funciones, será la Contraloría la que llevará a cabo la investigación, y le propondrá al jefe de servicio o a la autoridad a cargo del nombramiento la aplicación de la multa de 10 a 30 UTM al sujeto pasivo infractor.

Por lo tanto, queda de manifiesto la importancia que el legislador le ha entregado a la Contraloría, siendo el órgano fiscalizador del cumplimiento de la Ley del *Lobby*.

Si consideramos que los especialistas en la materia han señalado despectivamente el bajo monto de las sanciones de la ley, indicando que “éstas se reducen a multas para los lobbistas y gestores y, para los funcionarios públicos, se establecen multas para ciertas omisiones de publicación o información en la agenda pública. Estas sanciones parecen ser poco efectivas y disuasivas para fomentar su cumplimiento”¹⁴. Dicha situación resulta más complicada si es que aún las sanciones exiguas que estableció el legislador no son aplicadas.

Por lo anterior, se propone que Contraloría ejerza con la mayor intensidad las atribuciones contenidas en la Ley del *Lobby* y en otros cuerpos legales que lo habilitan para realizar tareas inspectivas, solicitar complementar información, entre otras; a fin de propender al cumplimiento de ésta, ante la premisa que una infracción a la norma tendrá efectivamente una sanción.

2. Facilitar la relación con la ciudadanía

a) Defensa Ciudadana y respuestas administrativas oportunas

Al contrario del Derecho Comparado, en nuestro país no se cuenta con la figura del Defensor del Pueblo u *Ombudsman*, que es la autoridad del Estado encargada de

¹⁴ Jordan Palet, María José, Análisis de la Ley N° 20.730: Características y Desafíos. Transparencia y Sociedad, N°. 5, 2017, pp. 33-50.

garantizar los derechos de los habitantes ante abusos que puedan incurrir los poderes políticos.

Dicha omisión, no es resultante de una falta de interés legislativo, por el contrario, desde el año 1990, han sido presentados 6 proyectos de ley para su creación, los que han sido infructuosos.

Si bien, dentro de las funciones de la Contraloría no se encuentra expresamente el rol de defensa de los ciudadanos frente a irregularidades por parte de los organismos de la Administración del Estado, de todas formas, sus atribuciones legales y constitucionales de fiscalización, a fin de controlar la legalidad de la actuación de ésta, son perfectamente compatibles y coherentes con los intereses de aquellos que presentan reclamos y/o denuncias por eventuales irregularidades que afecten sus derechos individuales.

Lo anterior conlleva que, ante la falta de un Defensor del Pueblo, sea en la práctica la Contraloría, –dentro de sus límites legales y constitucionales–, el órgano estatal más cercano a poder suplir dicha función.

Sobre el particular, una de las principales demandas de la ciudadanía ha sido la dilación excesiva por parte de la Administración en el otorgamiento de permisos o autorizaciones para actividades sectoriales. En dicho punto la jurisprudencia de la Contraloría, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 96.251, de 2015, 3.860, de 2018 y 19.288, de 2019, respectivamente, ha precisado que, en general, los plazos contemplados para las actuaciones de la Administración no son fatales. Lo anterior, puesto que ellos tienen por finalidad el logro de un buen orden administrativo para el cumplimiento de las funciones o potestades de los órganos públicos, de modo que la expiración de dichos términos no impide que aquellas se lleven a cabo con posterioridad, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que pudieren corresponder.

Un ejemplo de la investigación de la Contraloría sobre dicho fenómeno conocido como “permisología” se materializó mediante el informe final de auditoría N° 456, de 2024, que tuvo por objeto revisar el proceso de respuesta a las solicitudes de autorizaciones y/o permisos de intervención en Monumentos Nacionales, asociadas, específicamente, a la ejecución de obras públicas, en el período comprendido entre el 1° enero de 2022 al 31 de marzo de 2024, a fin de efectuar precisamente, un análisis sobre los tiempos de respuestas del Consejo de Monumentos Nacionales.

Como resultado de aquella investigación, se constató que las solicitudes de autorización para la ejecución de obras públicas, se comprobó que, de las 18.540 solicitudes ingresadas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de mayo de 2024, 2.532, corresponden a requerimientos relacionados con obras públicas, constatándose que, 704 de ellas no habían sido contestadas por el Consejo de Monumentos Nacionales, advirtiéndose la existencia de solicitudes que llevan hasta 878 días sin haber sido resueltas.

Del mismo modo, se observó, en cuanto al total de ingresos del período examinado, esto es, 18.540 solicitudes relacionadas con autorizaciones de intervención de monumentos históricos, santuarios de la naturaleza, zonas típicas o pintorescas, de prospección y/o excavación arqueológica y paleontológica, entre otras, al 31 de mayo de 2024, existen 3.752 casos pendientes de resolver por parte del servicio, de los cuales 1.395 corresponden a requerimientos del período 2022; 1.652 al 2023 y, 705 al 2024, respectivamente.

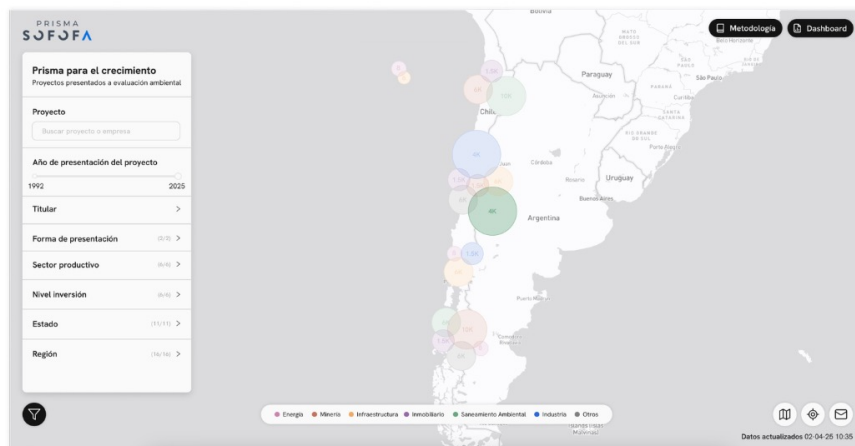
Como medidas correctivas, se le indicó al servicio auditado, que debía arbitrar las medidas necesarias tendientes a otorgar respuesta a las solicitudes que no han sido resueltas, y por otra, elaborar y formalizar un manual de procedimientos que establezca directrices en cuanto a la atención de las solicitudes ingresadas al CMN, incluyendo, roles, responsabilidades, plazos, entre otros, con el objeto de asegurar una respuesta oportuna a las solicitudes, debiendo ser acreditado, documentadamente, a la Entidad Fiscalizadora, en el plazo de 60 días hábiles. A su vez, se inició por parte de Contraloría un procedimiento disciplinario para determinar eventuales responsabilidades administrativas.

Lo precedente, es un reflejo de las competencias y consecuenciales posibilidades que tiene la Contraloría de poder actuar en pos de mejorar los tiempos de respuesta por parte de la Administración por lo que se propone potenciar las auditorías en esta materia, incentivando a los afectados a denunciar, como un potencial insumo para tal propósito, En dicho sentido es de especial interés que Contraloría genere alianzas con el mundo privado, como un ejemplo, en la reunión de la Comisión con los directivos de la SOFOFA, dicha entidad manifestó el lanzamiento de una aplicación digital denominada PRISMA, que permitiría registrar los tiempos de espera asociados a la tramitación de una gran cantidad de permisos ante órganos públicos, según se desprende del sitio web de la aplicación.

Ilustración 2

Metodología

Prisma para el crecimiento, iniciativa de [Sofofa](#), es una plataforma interactiva que utiliza tecnologías avanzadas de análisis de datos para identificar y visibilizar las trabas a la inversión en Chile.



Así, conforme a lo indicado por la SOFOFA, es que, en lo específico, PRISMA, “es una plataforma interactiva que, mediante tecnología, análisis de datos e inteligencia artificial, analizó más de 27 millones de páginas del SEIA para visibilizar las trabas a la inversión en Chile. A través de visualizaciones dinámicas, permite explorar proyectos de inversión, sus etapas, impactos y desafíos. La información, basada en datos públicos y procesada con IA, entrega evidencia clara para la acción pública y la generación de soluciones.”¹⁵

Sin duda, para la Contraloría, sería una valiosa herramienta para realizar las futuras auditorías sobre la dilación de tiempos en la Administración del Estado, siendo un excelente ejemplo de cómo la colaboración con la Sociedad Civil puede ayudar a la labor del Órgano de Control.

b) Fortalecer los mecanismos de protección del denunciante

Las denuncias de irregularidades cometidas por personas funcionarias de la Administración del Estado, constituye uno de los principales insumos con lo que se puede contar para prevenir y combatir la corrupción, siendo la posibilidad de reserva de la identidad un elemento imprescindible para motivar al denunciante a efectuarla sin el temor de eventuales represalias.

¹⁵ copiado del sitio web de la aplicación <https://prisma.sofofa.cl/>

En dicho sentido, es que en el mes de septiembre del año 2024 entró en vigencia la Ley N° 21.592, que establece un Estatuto de Protección a favor del denunciante, en el cual debe existir un Canal de Denuncias, administrado por la Contraloría, mediante una plataforma electrónica, a efectos de que toda persona pueda denunciar hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, incluyendo, entre otros, hechos constitutivos de corrupción, o que afecten, o puedan afectar, bienes o recursos públicos, en los que tuviere participación personal de la Administración del Estado o un organismo de la Administración de Estado. (Artículo 3°).

A su vez, el texto legal en comento dispone, que de manifestar el denunciante la reserva de identidad, el contenido de la denuncia y demás antecedentes de respaldo serán reservados desde su ingreso al Canal. (Artículo 7°).

Del mismo modo, dicha norma entrega como función respecto a la gestión de denuncias a esta Entidad de Control, la de ordenar a la autoridad dotada de potestad disciplinaria, dar inicio a los procedimientos que correspondan, o incoar directamente procedimientos disciplinarios en asuntos relevantes para el interés público. (Artículo 7°).

Lo anterior, ha sido materializado con la creación, al interior de Contraloría General, de la "Sección de Denuncias", (actualmente dentro del Centro de Admisibilidad y Atención Ciudadana), compuesta por doce personas funcionarias, encargadas precisamente de manejar el canal de denuncias y gestionar la tramitación de éstas a las distintas dependencias conforme a su cobertura previa.

Conforme a lo informado por dicha dependencia, a requerimiento de esta Comisión, desde el 23 de octubre de 2024 al 31 de marzo de 2025, han ingresado 229 presentaciones las cuales han sido catalogadas como "Admisible" por la Sección de Protección al Denunciante, esto implica que corresponden a denuncias por hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o faltas administrativas, incluyendo, hechos constitutivos de corrupción, o que afecten o puedan afectar bienes o recursos públicos. Dichas denuncias fueron derivadas a las dependencias que las atenderán según cobertura, para que indaguen los hechos expuestos, desconociendo por parte de esta sección si terminaron en un producto en el cual se haya constatado el hecho de corrupción.

Sin perjuicio de los avances señalados precedentemente, conforme a las entrevistas llevadas cabo por la Comisión con elementos claves de la sociedad civil, la entrada en vigor de esta norma no ha sido adecuadamente publicitada, agregando que, por un lado, no se ve con confianza a la Contraloría a fin de denunciar por su canal actos de corrupción, y, por otro, que se visualiza como un trámite inútil ya que no se dan a conocer públicamente estadísticas que acrediten los tiempos de respuesta, resultados y medidas derivadas de las denuncias.

En consecuencia, se presentan las siguientes medidas para subsanar la situación planteada:

- Realizar periódicamente actividades de difusión a organismos de la sociedad civil, de los principales contenidos de la Ley N° 21.592, el Canal de Denuncias de la Contraloría General, así como la labor de la Sección de Protección al Denunciante, recalcando la salvaguarda por parte de la institución del derecho a reserva de identidad.
- Visualizar en el sitio web de Contraloría las siguientes estadísticas: N° de denuncias efectuadas a través del canal institucional, tiempos de respuesta, porcentaje de denuncias declaradas admisibles e investigadas, resultados y medidas derivadas.

3. Fortalecimiento de la transparencia y promoción de la integridad

a) Transparencia total de las actuaciones de la CGR

Si bien es sabido que CGR, en tanto órgano público integrante de la Administración del Estado, está sujeto al principio de publicidad, transparencia y acceso a la información pública, previstos en la Constitución Política de la República (artículo 8); en la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; y, entre otras, la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública; debiendo promover la transparencia al interior de la Administración del Estado y en sus propios procesos internos. Lo cierto es que no siempre ello, es percibido como tal por los usuarios de CGR.

En efecto, se hace necesario instar un mecanismo de tramitación electrónica con expediente electrónico abierto bajo estándares de la Ley 21.180, respecto de las referencias y/o tramitación de dictámenes tanto por parte de organismos públicos como por los particulares, de manera de mantener permanente disponible tanto el avance del procedimiento de ejercicio de la potestad dictaminante como de los antecedentes que le sirvan de fundamento y que sean públicos. De ahí, estimamos que no corresponde exigir a los usuarios que para solicitar una copia de un antecedente y/o informe deban instar el mecanismo de acceso a la información de la ley 20.285 (con plazos que pueden llegar a los 30 días hábiles), en circunstancias que la propia Ley 19.880 se los permite en su condición de interesados (artículo 17 letra a), con tiempos de respuesta prácticamente instantáneos, al estar el expediente bajo un soporte electrónico y abierto.

En cuanto a la Toma de Razón, también nos parece necesario, promover la mayor transparencia posible disponibilizándose un registro de actos que han ingresado a toma de razón tanto por número, materia como entidad, así como su trazabilidad al interior de la CGR hasta la toma de razón. Ello favorecería que terceros interesados o

afectados con una determinada decisión de la administración activa, pudieran tomar noticia de ello, pudiendo allegar antecedentes para una mejor ponderación de la legalidad del proyecto de acto administrativo por parte de la CGR.

En cuanto a la función fiscalizadora o auditora, en tanto ello, no afecte el adecuado ejercicio de dicha potestad, debería generarse información relevante respecto de las auditorías actualmente en curso y, por cierto, un repositorio “amigable” tanto de los informes finales como de los de seguimiento.

Finalmente, en relación con la Agenda de la Contraloría General, ella debería estar permanentemente actualizada con las actividades y compromisos de dicha autoridad tanto los ya verificados como los por realizarse.

b) Potenciar el conocimiento de herramientas como Observatorio Municipal y GEO-CGR

La CGR ha hecho importantes esfuerzos para construir bases de datos con información agregada de distintos sectores de interés, como la gestión municipal o la construcción de obras públicas, disponibilizándolo en plataformas web, que integran distintas capas de información y datos que permitirían a las personas, instituciones responsables del seguimiento y/o fiscalización u otros actores interesados involucrarse en el cuidado de los recursos fiscales.

Estas iniciativas registran bajos niveles de utilización por personas externas a la Contraloría, bajo conocimiento ciudadano y escasa difusión a la opinión pública. En este sentido, se considera pertinente realizar una campaña activa de difusión y promoción de dichas iniciativas y herramientas, focalizadas en periodistas y medios de comunicación social, universidades y centros de investigación, así como organizaciones que contribuyen al buen uso y cuidado de los recursos públicos.

c) Robustecer el Sistema de Integridad Institucional de la CGR

El fortalecimiento de la integridad institucional constituye la base de la credibilidad, y el liderazgo que la Contraloría debe ejercer en materia de integridad es esencial, no solo dentro de la Administración del Estado sino del país. Las exigencias existentes hoy en día en la materia demandan un rol clave respecto del órgano contralor. En efecto, la credibilidad del control externo y la eficacia de su impacto transformador en la gestión pública radican, de manera ineludible, en la **conducta ejemplar de quienes lo ejercen**. Con esta premisa fundamental, se impulsa una propuesta estratégica para el **fortalecimiento integral del modelo de integridad** de la Contraloría General de la República. El objetivo es que el Sistema de Integridad Institucional no sólo cumpla, sino que exceda los más altos estándares internacionales de probidad y transparencia.

En CGR existe un sistema de integridad, basado en la Política de Integridad aprobada por Resolución Exenta N° 03638 de fecha 5 de octubre de 2018, que ha emitido, en forma anual y de manera rigurosa los informes de desempeño del sistema. Dichos

informes dan cuenta de acciones que, a lo largo del año, se han realizado en el plano operativo, normativo, de formación y capacitación, de gestión de riesgos e identifica los desafíos pendientes y brechas advertidas en cada periodo, lo que, muy probablemente, lo ubica en un nivel alto en el marco de lo existente en la Administración Pública; sin embargo, la pregunta que nosotros nos hemos hecho es si eso realmente es suficiente o la aspiración, particularmente en este punto, en lo que respecta a la Contraloría no debiera ser acaso superior y nuestra respuesta es que necesariamente esa aspiración debe ser mayor atendido el rol esencial que la institución tiene dentro del país, no sólo en lo formal, sino en la conciencia de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

En tal sentido y, sin perjuicio de lo loable que parezcan las acciones desplegadas por la actual gobernanza del sistema, el desafío debe ser superior pues, de alguna forma, los propios resultados del sistema nos advierten que todavía éste no se ha podido hacer carne dentro de la institución; en efecto, si bien la evolución de ingresos a la plataforma de consultas y denuncias ha mostrado un aumento, los números de ingresos totales correspondientes a 19 (2019), 10 (2020), 19 (2021), 20 (2022), 40 (2023) podrían evidenciar una subutilización por desconocimiento del sistema o la plataforma, por falta de confianza, o por otros motivos, en los que resulta necesario detenerse. Pues, si bien pudiera atribuirse a un acabado conocimiento por parte de las personas funcionarias de la CGR, sería interesante hacer un cruce con los sumarios administrativos o investigaciones sumarias relacionadas con los hechos materia de consulta o denuncia. Todos estos aspectos nos parecen claves al interior de una organización que realiza cruces de información que, a nuestro juicio, han resultado cruciales para aumentar los estándares éticos y corregir conductas altamente alejadas de lo que el principio de probidad exige, revisión que, por cierto, debe partir desde el propio fiscalizador.

Conforme lo revisado, nos parece que el sistema tiene amplios espacios de mejora en materia de levantamiento de riesgos al interior de la organización, respecto de lo cual no existe un mayor desarrollo que la referencia al sistema que administra la Unidad de Análisis Financiero y los deberes existentes en ello. Sin duda la adecuada gestión de riesgos al interior del ente contralor exige mucho más, y existe la capacidad y experiencia para poder mejorar ese tratamiento, pero es algo que hasta ahora se extraña e, insistimos, si, como a nuestro juicio, la Contraloría debe cumplir un rol en materia de integridad dentro de toda la Administración, estableciendo parámetros replicables incluso respecto de órganos no fiscalizados y hasta en el mundo privado, ninguno de estos aspectos puede estar ausente.

El sistema de integridad representa una evolución hacia un modelo de compliance público de vanguardia. Su propósito primordial es prevenir, detectar y gestionar de manera proactiva los riesgos de conducta indebida por parte de los funcionarios de la CGR. Dichos riesgos incluyen, entre otros, conflictos de interés, el uso inadecuado de información privilegiada, tratos discriminatorios, acoso laboral o sexual, y cualquier vulneración a los principios rectores de imparcialidad, objetividad y reserva.

La arquitectura de esta propuesta se sustenta en marcos normativos y técnicos de referencia mundial, como las normas ISO 37301 (sistemas de gestión de *compliance*), ISO 37001 (gestión antisoborno) e ISO 37002 (sistemas de denuncia). Adicionalmente, se alinea con la Recomendación de Integridad Pública de la OCDE (2017), los Principios de la INTOSAI y las obligaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Esta base sólida asegura que el sistema propuesto esté a la altura de las mejores prácticas globales.

Para garantizar una implementación robusta y coherente, el sistema debiera estructurarse sobre ciertos pilares esenciales, cada uno diseñado para reforzar un aspecto clave de la cultura de integridad en la CGR que, si bien están contenidos en la actual Política, deben encontrarse en permanente revisión velando por la actualización y mejor continua de un ámbito esencial en el quehacer de la Contraloría:

- **Marco Normativo y de Políticas.** La actualización de la Política de Integridad Institucional es el primer paso. Esto incluye la revisión, eventual actualización y el reforzamiento del Código de Ética y de Conducta, con un especial énfasis en los deberes de declaración, la prevención de conflictos de interés y el establecimiento de reglas claras que rigen las interacciones con terceros. Este marco será el fundamento normativo de todas las acciones y se propone con carácter altamente práctico, didáctico y que permita hacerse cargo de los dilemas éticos que se vayan levantando como comunes a lo largo de la gestión.
- **Gobernanza y Gestión.** Se propone el reforzamiento de la estructura de gobernanza del sistema. Para que pueda cumplirse con el papel que el sistema debe disponer, tanto dentro como fuera de la Contraloría, la estructura misma de éste debe ser reforzada más allá de su Consejo Superior, debe estar integrado por las áreas estratégicas que contribuyan al logro de los resultados, pues este pilar también incluye la identificación y evaluación periódica de riesgos de integridad mediante metodologías avanzadas que permitan la adopción de medidas preventivas específicas en las funciones más críticas de la CGR.
- **Formación, Capacitación y Cultura Organizacional.** La integridad se fortalece a través del conocimiento y la práctica. Por ello, se implementarán programas de formación continua enfocados en la resolución de dilemas éticos reales, la prevención del abuso de poder, la promoción de relaciones laborales respetuosas y el fomento de una cultura de cumplimiento. El objetivo es que cada persona funcionaria se convierta en un agente activo de la integridad.
- **Canales de Denuncia y Mecanismos de Control.** Se deben establecer canales de denuncia seguros y protegidos, tanto internos como externos, que garanticen el anonimato y brinden una protección efectiva contra represalias, en total concordancia con la Ley N° 21.592. A su vez, se pondrán en marcha sistemas de monitoreo, auditoría interna y mejora continua, que incluirán indicadores de efectividad, seguimiento de recomendaciones correctivas y

evaluaciones externas periódicas para asegurar el funcionamiento óptimo del sistema. Además, resulta fundamental que se haga un adecuado seguimiento de las denuncias, que se conozca y se realice la adecuada difusión de las consecuencias de las acciones, de modo que los destinatarios de las mismas vean que se trata de un sistema vivo.

Este proceso debiera llevarse a cabo por fases, comenzando con el diseño del mapa de riesgos y la formalización de nuevos responsables y tareas asignadas. Seguidamente, se desplegará una estrategia de comunicación y formación, junto con la activación del canal de denuncias que idealmente debiera ser de administración externa. Finalmente, se buscaría una evaluación independiente y, potencialmente, la certificación del modelo conforme a estándares internacionales.

Este modelo estratégico permitirá a la CGR reforzar su compromiso con la integridad, no solo en su rol de ente fiscalizador, sino como referente ético incuestionable del aparato público. El imperativo de predicar con el ejemplo es fundamental para una institución que exige probidad a otros. Por lo tanto, un sistema de integridad robusto y transparente al interior de la CGR no es solo una medida administrativa, sino un acto de coherencia estratégica y simbólica de alto impacto, que reafirma su misión histórica y responde a las expectativas más exigentes de la ciudadanía.

d) Liderar la construcción de un sistema de integridad del sector público

Sistema de Integridad del Sector Público

Bastante nos hemos referido a la necesidad de establecer estándares éticos que permitan a la ciudadanía mantener o recuperar la confianza en las instituciones, y el importante rol que la Contraloría ejerce o debe ejercer en esa materia. Ello está lejos de constituir una novedad, sin más, el informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, más conocida como Comisión Engel, en el año 2015 recomendó *“Avanzar gradualmente en la creación e instalación de sistemas de integridad obligatorios, comenzando por las instituciones del sector público (...)”* lo que también se recogía de las Convenciones internacionales contra la corrupción ratificadas por Chile y que se encuentran vigentes. Por otra parte, ya desde 2009, respondiendo a las exigencias de la OCDE, se encuentra vigente en nuestro país la Ley N° 20.393, que Establece la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas por la comisión de ciertos delitos, a la luz de la cual se ha desarrollado la figura del *“Compliance”* en el mundo de las empresas, así, por ejemplo, la ley estableció en su artículo 4°, la conveniencia, en términos penales de contar con un modelo de prevención de delitos. Sobra decir que no se sustenta bajo ningún supuesto que los privados se encuentren sujetos a mayores estándares de cumplimiento ético que las personas que ejercen funciones en las instituciones públicas.

La ley N° 20.393 señala que se entenderá que un modelo de prevención de delitos se encuentra efectivamente implementado por la persona jurídica, cuando considere seria y razonablemente los siguientes aspectos:

1. Identificación de las actividades o procesos de la persona jurídica que impliquen riesgo de conducta delictiva.
2. Establecimiento de protocolos y procedimientos para prevenir y detectar conductas delictivas en el contexto de las actividades a que se refiere el número anterior, los que deben considerar necesariamente canales seguros de denuncia y sanciones internas para el caso de incumplimiento.
3. Asignación de uno o más sujetos responsables de la aplicación de dichos protocolos.
4. Previsión de evaluaciones periódicas por terceros independientes y mecanismos de perfeccionamiento o actualización a partir de tales evaluaciones.

Dicho modelo ha alcanzado mayores implicancias con la publicación de la Ley N° 21.595, la cual amplió los delitos por los que las personas jurídicas son objeto de responsabilidad penal, a una serie de tipos relacionados con el incumplimiento de obligaciones relacionadas con materias comerciales, societarias, tributarias y ambientales, entre otras. Además de ampliar su marco de aplicación a otras categorías de personas jurídicas incluyendo, por ejemplo, a los partidos políticos.

En el caso del Estado, contamos con un título completo dentro del Código Penal que tipifica crímenes y simples delitos cometidos por Empleados Públicos en el desempeño de sus cargos, así como la Ley N° 18.575, estableció en su título III, faltas a la probidad cuyo incumplimiento deriva en responsabilidad administrativa, asimismo la Ley N° 18.834 establece un conjunto de obligaciones, deberes e inhabilidades que buscan proteger el principio de probidad y la Ley N° 20.880 introduce un conjunto de obligaciones para prevenir situaciones que puedan generar conflictos de intereses. Ello sin perjuicio que, conforme al aumento de tipos penales que contempla la Ley de Delitos Económicos nos encontramos ante el riesgo de comisión de varios otros delitos.

A su vez, por medio de la entrada en vigor de la Ley N° 20.955 que modificó el artículo 1 letra q) de la ley N° 19.882, el legislador ha entregado al Servicio Civil la función de "Impartir a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, normas de aplicación general para la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria".

Es decir, la Administración cuenta actualmente con dos de los pilares mencionados, legislación penal y códigos de conducta, sin embargo, no se cuenta con sistema de integridad implementados efectivamente.

En consecuencia, lo que se pretende es elaborar, poner en ejecución y controlar instrumentos al interior de los organismos de la Administración del Estado, destinados a precaver toda infracción normativa y, básicamente, velar por la aplicación del principio de probidad en toda su dimensión dentro del Estado y desde luego detectar cualquiera acción que revista los caracteres de delito, de modo que el cumplimiento de todos los integrantes de la organización se manifieste en conductas respetuosas en el cumplimiento de la ley.

Es dable destacar, por un lado, la insuficiencia que ha representado la construcción de Códigos de Ética en las distintas instituciones y el hecho de que, al menos desde la Comisión Engel, las distintas administraciones han intentado avanzar en la materia, básicamente a través de la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y la Transparencia, que se ha aliado con el Servicio Civil para estos efectos. De acuerdo con el material recopilado por esta Comisión, en el año 2021 se difundieron Recomendaciones y acciones vinculadas a la formación en integridad, difusión de los sistemas de integridad pública y fortalecimiento de los canales de denuncia y consulta en los Órganos de la Administración, las que aportaban elementos prácticos sumamente destacables para avanzar en la instalación y el fortalecimiento de estos sistemas.

Sin embargo, pareciera que, con la llegada de una nueva administración, se produjo cierto desconocimiento de las medidas recomendadas y de los avances existentes a la fecha de modo que, en diciembre del año 2023, el gobierno del Presidente Boric lanzó la Estrategia Nacional de Integridad Pública, con medidas también destacables, pero sin que pueda advertirse una progresión respecto de lo iniciado previamente, lo que, a primera vista, pareciera haberse perdido. La nueva alianza entre Servicio Civil y la Comisión antes mencionada generaron nuevas medidas, mecanismos de reportes y otros, pero tampoco es posible proyectar el futuro de las acciones para el próximo gobierno. En definitiva, nos parece que una cuestión de tanta envergadura como ésta no puede quedar supeditado a las visiones político-partidistas, sino que, muy por el contrario, deben trascender a las mismas de modo que su radicación, a nuestro juicio, debiera estar situada en el órgano contralor.

En tal sentido, la Contraloría debiera, luego de robustecer su propio sistema de integridad, convertirse en un referente y un vigilante respecto de los sistemas que deben regir en las instituciones del Estado, no sólo de la administración del Estado sino de todas aquellas que ejercen una función pública.

En dicho sentido y, sin perjuicio de que cualquier modelo debe adaptarse a la necesidad de la institución de que se trate, debe comenzar con un paraguas enorme basado en los principios de probidad, transparencia y rendición de cuentas, y la primera aproximación a dicho ideal sería con la identificación de riesgos de corrupción por parte de cada órgano de la Administración del Estado, mediante un proceso que comprenda la búsqueda, reconocimiento y descripción de factores de riesgo en una institución e implica la categorización de las fuentes que originan dichas situaciones críticas, sus eventuales causas y consecuencias. Por un lado, las categorías de eventos permitirán

a la organización desarrollar un mejor entendimiento y determinar las oportunidades y riesgos, y, por otro, considerar la totalidad de los esfuerzos aplicados a su identificación.

Para la concreción de lo anterior, es menester que la Contraloría General avance en fiscalizar la aplicación, por parte de los servicios, de su resolución N° 1962, de 2022, que aprueba normas de control interno, la que en su artículo 4°, establece como tarea los siguientes principios:

- 4.1 Definir los objetivos de la entidad con suficiente claridad para permitir la identificación y evaluación de los riesgos.
- 4.2 Identificar los riesgos para la consecución de los objetivos en todos los niveles de la organización, y análisis para determinar cómo se pueden mitigar.
- 4.3 Considerar la probabilidad de fraude al evaluar los riesgos para la consecución de los objetivos.
- 4.4 Principio: Identificar y evaluar los cambios que podrían afectar significativamente al sistema de control interno.

En consecuencia, la Comisión Asesora, propone que, contando con dicha herramienta normativa, y ante la omisión de legislación al respecto, la Contraloría avance en dicho ámbito en pos de generar un sistema de integridad en las instituciones de la Administración del Estado.

En definitiva, avanzar hacia un Sistema de Integridad del Sector Público no sólo es posible, sino urgente. La Contraloría General de la República tiene la oportunidad de liderar este cambio como garante de la legalidad, la probidad y la rendición de cuentas. Dotar al aparato estatal de herramientas concretas y coherentes con su función pública es clave para fortalecer la confianza de la ciudadanía y consolidar un Estado íntegro y moderno.

Hacia un Sistema de Integridad del Sector Público: enfoque basado en riesgos, gradualidad y estándares adaptados

La Comisión comparte la necesidad de avanzar hacia un modelo más sólido de integridad pública en el Estado. Sin embargo, considera **inadecuado replicar sin ajustes el modelo de "compliance" del sector privado**, ya que la lógica sancionatoria-penal que sustenta su diseño (como ocurre en la Ley 20.393 y su ampliación por la Ley 21.595) **no es plenamente aplicable a organismos públicos**, cuya responsabilidad se rige por regímenes administrativos, principios de legalidad y funciones orientadas al bien común.

El Sistema de Integridad del Sector Público debe ir más allá del mero control formal o del cumplimiento normativo. Requiere una arquitectura ética y organizacional que promueva el comportamiento íntegro de manera sistémica, con foco en la prevención, la cultura organizacional y la legitimidad democrática del Estado.

La construcción de un **Sistema de Integridad Pública** requiere una mirada diferenciada y ajustada a la **realidad del aparato estatal**, incorporando principios de buen gobierno, control interno, probidad, transparencia, gestión de riesgos y participación ciudadana. Para ello, se propone avanzar hacia una arquitectura de integridad que integre los siguientes elementos:

i. Enfoque basado en riesgo (EBR)

En coherencia con la **Recomendación N° 1 del GAFI**, toda estrategia de integridad debe priorizar recursos, obligaciones y medidas en función del nivel de exposición a riesgos. No todas las instituciones públicas tienen la misma vulnerabilidad frente a la corrupción, el fraude o el uso indebido de recursos públicos. **Por tanto:**

- Las exigencias deben ser **proporcionales al tamaño, funciones, nivel de ejecución presupuestaria y discrecionalidad de cada organismo**;
- Las matrices de riesgo deben desarrollarse sectorialmente, con apoyo metodológico transversal pero con aplicación descentralizada y contextualizada.
- Los mapas de riesgo deben incorporar no solo probabilidad e impacto financiero, sino también el riesgo reputacional institucional, el debilitamiento de la confianza ciudadana y los efectos sistémicos en la gobernanza.
- Se recomienda incluir categorías de riesgo como captura institucional y clientelismo, que aunque menos visibles, afectan profundamente la integridad del aparato público.
- Cada institución debería vincular sus riesgos de integridad con sus objetivos estratégicos, para asegurar una coherencia entre ética pública y desempeño institucional.

ii. Gobernanza del sistema de integridad pública

La Contraloría General debería ejercer un rol rector del Sistema de Integridad del Sector Público, entregando entre otros aspectos, orientación metodológica, estándares mínimos, apoyo técnico y fiscalización. **Se propone:**

- Establecer directrices técnicas.
- Diseñar un sistema de reporte periódico de avances en gestión de integridad.
- Promover auditorías externas de madurez en integridad institucional.

iii. Cultura de integridad y liderazgo ejemplar

La instalación de sistemas de integridad requiere condiciones culturales propicias, más allá del diseño normativo. **Se recomienda:**

- Incorporar la dimensión ética en las evaluaciones de desempeño de jefaturas.
- Impulsar formación obligatoria en ética pública y gestión de conflictos de intereses para cargos críticos.
- Realizar encuestas de percepción sobre clima ético institucional como insumo para planes de mejora.

4. Uso de facultades CGR

a) Usar facultades para dictar instructivos para estandarizar procesos externos

Un buen ejemplo del uso de estas facultades se dio el 22 de julio de 2025, con las instrucciones emanadas de la Entidad de Control, referentes a la actualización de los Sistemas de Control de Asistencia en los Servicios y Órganos de la Administración del Estado y demás entidades sujetas a su fiscalización, contenidas en el oficio N° E123145, de dicho origen.

Tal como se señala en las referidas instrucciones, Contraloría concluyó que los libros de asistencia u otras formas de registro análogas que utilicen el soporte papel no constituyen un mecanismo de control idóneo, eficaz, eficiente, “ni actualmente aceptable frente al deber de justificar el correcto uso de los fondos públicos asociados a la asistencia del personal.”, por lo que recomendó el uso de tecnologías herramientas tecnológicas actualmente disponibles, como tarjetas electrónicas de acceso, sistemas biométricos –por impresión de huella digital o reconocimiento facial–, softwares en línea, aplicaciones móviles.

Al respecto, la Comisión estima que, aprovechando la información emanada del enfoque basado en riesgos las instrucciones provenientes de Contraloría sirvan como herramienta para la mitigación de éstos, buscando, tal como se hizo en el mencionado oficio no imponer determinado mecanismo a las entidades públicas sino dejarlas a su elección dentro de los parámetros deseados en pos de la eficiencia y eficacia.

Del mismo modo, se debe hacer presente que el uso correcto de esta facultad comprende no solo la emisión de las instrucciones, sino la actualización de éstas. En dicho sentido, llama la atención de la Comisión, la existencia de algunas muy antiguas, como lo son las contenidas en su Oficio Circular N° 28.704, de 1981, sobre disposiciones y recomendaciones referentes a la eliminación de documentos, en que, obviamente dada la data, solo se regula aquellos con soporte de papel, o el caso de las instrucciones sobre uso y circulación de vehículos estatales, contenidas en su

Oficio Circular N° 35.593, de 1995, cual en su acápite XII, letra f) hacen referencia a la obligación de llevar una bitácora en que se señale, por lo menos kilometraje y el recorrido que cumple, la que deberá ser visada periódicamente por el jefe respectivo.

Si bien, en este caso, en el año 2021, por medio del dictamen E149352, se permitió por ejemplo el uso de bitácoras digitales, aún quedan aspectos en que una adecuada actualización pudiese arrojar mejores medidas de resguardo aprovechando la tecnología actualmente existente.

b) Nueva ley de datos personales: Oportunidad de ejercer rol en su aplicación.

Como se indicó previamente, una de las problemáticas detectadas ha sido la fragmentación de los controles dada la proliferación de organismos y procedimientos dentro de la Administración del Estado, lo que produce lo que en la academia se ha denominado una "Lógica de silo", la cual "conduce a que problemas multicausales y difíciles de encasillar en los límites de esta división, sean difícilmente asumidos en el sector público".²⁰

Pues bien, dicha mentalidad será uno de los obstáculos que deberá enfrentar la entrada en vigencia de la nueva ley de datos personales, ley N° 21.719, planificada para el mes de diciembre del año 2026, cual establece expresamente para los organismos de la Administración del Estado, el deber de evitar la duplicación de procedimientos y trámites entre los organismos públicos y entre éstos y los titulares de la información. (Artículo 21).

Asimismo, señala que los órganos públicos están facultados para comunicar o ceder datos personales específicos, o todo o parte de sus bases de datos o conjuntos de datos, a otros órganos públicos, siempre que la comunicación o cesión de los datos resulte necesaria para el cumplimiento de sus funciones legales y ambos órganos actúen dentro del ámbito de sus competencias. (Artículo 22).

A su vez, se establece la responsabilidad administrativa del jefe superior del órgano público, si es que incumple su deber de velar porque el órgano respectivo realice sus operaciones y actividades de tratamiento de los datos personales con arreglo a los principios, derechos y obligaciones dispuestas en dicha ley, es decir, entre éstos las dos obligaciones indicadas más arriba (Artículo 44).

Un punto importante, es que dicho precepto legal, agrega que, habiéndose configurado la infracción, las sanciones administrativas serán aplicadas por la Agencia de Datos Personales (nuevo ente competente que crea la norma), pero que será la Contraloría General a petición de ésta, la que tendrá la atribución, conforme con las normas de su ley orgánica, de incoar los procedimientos administrativos y proponer las sanciones que correspondan.

Pues bien, en el marco de ese nuevo estándar y atendido el rol fiscalizador que le otorga el legislador, sobre el deber de coordinación y no duplicidad de los datos por parte de la Administración del Estado, se propone que la Contraloría General, fortalezca la coordinación con organismos como el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.

Lo anterior, considerando que la Contraloría General cuenta con un Departamento de Evolución Patrimonial y Declaraciones, encargado de gestionar las declaraciones de patrimonio e intereses, efectuadas en razón de la Ley N° 20.880, sobre Probidad de la Función Pública conteniendo dichas declaraciones, información sobre los bienes muebles e inmuebles, derechos, acciones y valores, así como la enunciación del pasivo de las personas funcionarias obligadas, lo cual lo hace un insumo necesario para ser contrastado con los datos manejados por las instituciones citadas, a fin de comprobar omisiones, y/o detectar operaciones sospechosas.

c) Cooperación con la Unidad de Análisis Financiero

La Comisión estima necesario avanzar hacia una colaboración más efectiva entre la Contraloría General de la República (CGR) y la Unidad de Análisis Financiero (UAF), especialmente en la detección temprana de señales de alerta en el uso de recursos públicos. Sin embargo, considera fundamental que cualquier iniciativa en esta línea se rija por un enfoque basado en riesgo, tal como lo establece la Recomendación N° 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), principio también acogido por la Ley N° 19.913 y los estándares internacionales en materia de prevención de Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo, LA/FT.

En consecuencia, no se estima razonable promover una inscripción masiva de todas las instituciones públicas en el registro de sujetos obligados de la UAF, ya que muchas de ellas no administran recursos ni desarrollan funciones que las expongan significativamente al riesgo de ser utilizadas como vehículos para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Por el contrario, los esfuerzos deben concentrarse en aquellas entidades públicas que, por la naturaleza de sus funciones, acceso a información o nivel de exposición, constituyen actores clave en la estrategia nacional contra el LA/FT.

En ese sentido, se propone focalizar las acciones en los siguientes tipos de instituciones:

- Organismos con función de supervisión o fiscalización sectorial, como las Superintendencias, la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), el Consejo para la Transparencia, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), entre otros.
- Entidades con control o acceso a bases de datos relevantes como el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos (SII), Aduanas y la Tesorería General de la República.

- Órganos que ejecutan o transfieren recursos a terceros, como Gobiernos Regionales, Municipalidades, Ministerios sectoriales y corporaciones públicas.
- La propia Contraloría General de la República, en virtud de su capacidad de auditoría, dictamen y análisis de evolución patrimonial.

El fortalecimiento de esta red estratégica debe considerar:

1. Protocolos diferenciados de reporte según nivel de riesgo, evitando generar cargas administrativas injustificadas para instituciones de bajo impacto.
2. Capacitación focalizada en materia de señales de alerta y reportes de operaciones sospechosas (ROS), dirigida a funcionarios con roles sensibles en las instituciones priorizadas.
3. Uso de herramientas tecnológicas interoperables, de modo que los sistemas de control y fiscalización, como SIAPER, SISTRADOC o SICOGEN, puedan proveer datos relevantes a la UAF de forma automatizada o integrada.
4. Coordinación institucional permanente entre CGR y UAF, tanto en fiscalización como en la validación de criterios de detección de irregularidades, con respeto al principio de confidencialidad y sin afectar garantías procedimentales.

Finalmente, se propone que la Contraloría incorpore en sus auditorías temáticas específicas una revisión proporcional y acotada del cumplimiento de las obligaciones de prevención de LA/FT por parte de los organismos públicos de mayor exposición, incluyendo si están registrados ante la UAF, si cuentan con políticas internas de integridad y si han designado responsables de cumplimiento cuando corresponda.

5. Eficiencia en el uso de recursos públicos y publicidad

a) Información de fácil acceso a la comunidad respecto al gasto público y el presupuesto de la Nación

Dentro de las funciones que debe ejercer el órgano contralor en relación con los recursos públicos, que van más allá del examen de legalidad y que incluyen la auditoría de las cuentas, la emisión de normas contables y la vigilancia de la correcta aplicación de las normas financieras del Estado.

En este contexto, una de las brechas que persisten tienen relación con la dificultad de comprensión de la información financiera y presupuestaria, la complejidad para acceder a datos de forma sencilla y simplificada que permita conocer a las personas el impacto que tienen los ingresos fiscales y el gasto público en el país.

Es así como esta Comisión Asesora considera necesario disponer por medio de plataforma de visualización de datos interactiva la información sistematizada con la

que cuenta el ente contralor para facilitar el acceso a la comunidad sobre el gasto público y el presupuesto de la Nación.

b) Información del resultado de la fiscalización en pérdidas de recursos para el Estado como también los procedimientos y sanciones

La función de auditoría externa que ejerce la CGR, se materializa en fiscalizaciones *in situ* en las instituciones bajo su supervisión y en la emisión de informes de auditoría que contienen los principales hallazgos y una clasificación de gravedad de estas. A las que además se les cuantifica los montos presupuestarios involucrados, permitiendo observar la afectación al erario público de las irregularidades o errores detectados.

Por otro lado, los informes de auditoría se publican en una base de búsqueda en el sitio web institucional, que desde el punto de vista de la usabilidad es complejo acceder a los distintos informes que se ofrecen y su trazabilidad con observaciones de informes anteriores y las medidas correctivas que se han emprendido.

En la línea de apertura información a las personas, fácil de entender y en un lenguaje amigable, es que esta Comisión considera relevante poder construir una plataforma de visualización de los datos de hallazgos de auditoría, que permita observar las instituciones fiscalizadas, hallazgos detectados de acuerdo con clasificación de gravedad, montos involucrados. Lo que permitiría también generar conocimiento y estrategias de evaluación de riesgos de forma agregada y explorar la potencialidad predictiva de los datos de auditoría.

6. Educación y difusión

a) Convenios con Universidades para facilitar un sistema de capacitación y mejoramiento del conocimiento de los funcionarios públicos

En el combate contra la corrupción un aspecto clave es el papel que el mundo de la academia puede llevar a cabo, por un lado, en cuanto a la formación educacional de los futuros empleados públicos, debiendo no solamente enfocarse en la excelencia técnica, sino buscando formar profesionales íntegros, que actúen guiados por el cumplimiento de las normas relacionadas con la ética, la transparencia, y la probidad.

Por otra parte, es desde la academia, donde pueden surgir ideas innovadoras para enfrentar el fenómeno tan complejo de la corrupción, a la vez que investigaciones tendientes a una mejor comprensión de sus causas.

Desde ese doble punto de vista, se propone fortalecer los lazos entre la Contraloría y las universidades, como, por ejemplo, abrir concursos de investigación relacionados con la materia a tesis de grado y post grado.

b) Promover campañas de sensibilización sobre la importancia de la probidad y la lucha contra la corrupción en todos los ámbitos de la sociedad

Uno de los problemas de normalización de las faltas a la probidad y corrupción es justamente el desconocimiento del fenómeno, la dificultad de comprender sus distintas manifestaciones y la percepción de ausencia de consecuencias claras de dichas acciones.

La ausencia de una conciencia social nos ha llevado a que las personas reaccionen a los grandes casos de corrupción, pero normalicen acciones de micro corrupción con las que conviven en su día a día en las interacciones sociales. Lo que hace necesario fortalecer los esfuerzos en materia de difusión y educación cívica sobre probidad y corrupción.

En este contexto, los Comisionados consideran necesario contar con una campaña permanente, con foco ciudadano, para sensibilizar a las personas sobre las distintas manifestaciones de la corrupción y el rol de la probidad como mecanismo preventivo.

c) Certificación obligatoria para todo nuevo Funcionario Público

Tal como ya hemos adelantado, se hace necesario dada la criticidad del ejercicio de la función pública, incorporar como requisito de ingreso a la misma, haber aprobado un curso y/o un examen sobre aspectos fundamentales del ejercicio de la función pública y probidad administrativa. Ello, resulta especialmente relevante dada la cantidad de funcionarios públicos existentes en la actualidad. Para ello, es necesario instar una modificación legislativa en el artículo 11 del Estatuto administrativo, que establece los requisitos para ingresar a la Administración incorporando una nueva letra que imponga esta condición.

A dicha condición de ingreso, debe añadirse la necesidad de someterse a acreditaciones periódicas (cada dos años idealmente) respecto de competencias para ejercer un cargo público, en especial con motivos de las nuevas normativas así como las tendencias jurisprudenciales existentes. Tal vez, de manera gradual, priorizando todas aquellas autoridades dotadas de potestades decisorias hasta poder comprender a toda la Administración del Estado tanto fiscal como autónoma, considerando especialmente a los gobiernos regionales y a los municipios.

Ambas exigencias, a nuestro modo de ver, deberían quedar bajo la responsabilidad de CGR, debiendo promoverse una modificación legislativa en su ley orgánica a fin de resultar obligatorio.

d) Generar aprendizaje horizontal bidireccional con otras instituciones en el mundo por medio del fortalecimiento de la unidad internacional de la CGR

Los problemas institucionales que enfrentamos como país no son aislados, ni propios de nuestro contexto. La evidencia levantada por organismos multilaterales como la OECD en relación con el funcionamiento de las entidades fiscalizadoras superiores o las radiografías levantadas por OLACEF para Latinoamérica y el Caribe, muestran que independiente la forma de las contralorías, sus mecanismos de financiamiento y autonomía persisten problemas en común propios de nuestra región o de las complejidades normativas y administrativas presente en cada país.

La CGR cuenta con una presencia internacional relevante, incluso dirigiendo el Comité de auditoría de Naciones Unidas. Pero no se han observado sinergias aplicables a los enfoques de auditoría o las metodologías que se emplean, como tampoco se han desarrollado fuerzas de tarea conjunta que permitan fiscalizar o auditar de forma conjunta ante irregularidades comunes o en que existen indicios de corrupción transnacional.

Existe la oportunidad de generar aprendizajes colaborativos y compartidos que permitan, a partir de la experiencia comparada, identificar patrones de irregularidades, advertir futuras manifestaciones de la corrupción y construir metodologías de trabajo transversal que logren anticipar comportamientos irregulares. Es por ello, que esta comisión recomienda convocar a las entidades fiscalizadoras pares para construir un espacio de trabajo permanente para la adopción de mejoras en los mecanismos de control.

e) Sistematizar y difundir jurisprudencia del Juzgado de Cuentas

Conforme se señaló al principio de este trabajo, la Contraloría General desde sus inicios ha estado indisolublemente unida al Tribunal de Cuentas ejerciendo, de este modo, la función jurisdiccional respecto a las cuentas reparadas en los informes de auditoría, investigaciones especiales y en el caso de los procedimientos disciplinarios (Examen de Cuentas ficto).

Así, si del examen de cuentas se concluye detrimento al patrimonio público, imputable a la culpa o negligencia de los funcionarios que custodien, administren, recauden, reciban, inviertan, paguen, o, en su caso, deban rendir fondos o bienes del Fisco, de las municipalidades o de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, la Contraloría General perseguirá su responsabilidad civil a través de la formulación de reparo en su contra.

De esta manera, el reparo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 107 bis de la Ley Nº 10.336, constituye la demanda, por la cual se inicia el juicio de cuentas destinado a perseguir la responsabilidad civil por el monto objetado previamente por Contraloría.

Conforme se indicó precedentemente, con información desde el año 2016 al 2023, el monto a recuperar por las acciones de reparo ha sido significativo:

Tabla 4

Montos reparados por año

Año informe	Reparo (CLP)
2016	3.806.260.977
2017	7.004.151.387
2018	18.400.715.661
2019	3.050.925.434
2020	7.802.357.694
2021	8.839.411.724
2022	13.516.564.744
2023	8.592.850.382

A su vez, el Tribunal de Cuentas ha emitido una generosa jurisprudencia, estableciendo estándares en relación con el correcto actuar de los funcionarios públicos y el cuidado de los recursos públicos. Como ejemplo de lo anterior, podemos citar las siguientes sentencias del año 2016.

- **Nº 654, de 2016**, Respecto a qué se entiende por Justa Causa de Error, “Ella se configura solo si el error resulta justificable o excusable, es decir, si es compatible con el comportamiento de un hombre prudente o diligente; por tanto, ello no ocurre cuando tanto la ley, como la jurisprudencia administrativa, establecen de manera clara y precisa, la improcedencia de un gasto.”

- **Nº 732, de 2016**, Respecto a hacer cuentadantes a privados receptores de fondos públicos. “El artículo 98 de la Constitución y el artículo 85 de la Ley Nº 10.336, hacen extensiva la responsabilidad pecuniaria derivada del examen de cuentas a toda persona que reciba fondos, o bienes públicos, en tenencia, administración, o custodia, de modo que bajo la denominación de “cuentadante”, deben considerarse incluidos tanto funcionarios públicos, como, asimismo, toda persona aun privada que perciba o recepcione recursos de fuente estatal, para afectarlos a un fin público determinado.”

- **Nº 760, de 2016**, Respecto a excusa de Alcaldes de no saber lo que hacían sus funcionarios de confianza. “La propia alegación del recurrente de desconocimiento de lo que obraban subalternos de su confianza exclusiva en el nivel más próximo de su control jerárquico, lejos de excluir su responsabilidad, ratifica el abandono de los deberes de supervigilancia que legalmente le resultaban exigibles en su calidad de alcalde, y que no observó.”

Sin perjuicio de lo anterior, se hace presente que las sentencias del Tribunal de Cuentas de primera y segunda instancia, tanto en lo que respecta a las condenas asociadas, así como a criterios jurisprudenciales establecidos por éstas, no han sido publicitadas correctamente.

Lo anterior, impide que las condenas en multas tengan un adecuado nivel disuasivo, respecto a lo que los funcionarios públicos pueden temer de obrar incorrectamente, así como obstaculiza el conocimiento de la jurisprudencia que ha emitido el tribunal, la cual se ve limitada en el mejor de los casos a los litigantes, como a las unidades de Control Externo de Contraloría.

Otro de los inconvenientes de renunciar a la difusión de la jurisprudencia del Juzgado de Cuentas, es la de no poder contrarrestar argumentalmente ciertos criterios incipientes en la reciente jurisprudencia judicial cuáles podrían, de volverse mayoritarios, interferir en la adecuada persecución de la responsabilidad civil por parte de esta Entidad de Control.

Uno de los ejemplos anteriores, sería la jurisprudencia que estableció el criterio de asimilar la calidad de cuentadante exclusivamente a los funcionarios públicos que hayan rendido una caución, conforme al artículo 61 letra m) del Estatuto Administrativo, referente precisamente a “rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración y custodia de fondos o bienes, de conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República”, limitando seriamente la atribución de demandar a través de la correspondiente acción de reparo.

Por lo anterior, se propone, que se elaboren y emitan periódicamente por el sitio web de Contraloría, así como redes sociales institucionales, boletines de jurisprudencia emitidos por el Tribunal de Cuentas, a fin de masificar su conocimiento.

7. Creación del área legislativa y análisis de facultades reglamentarias

a) Establecer alianzas con las secretarías generales y con la Biblioteca del Congreso Nacional para establecer una forma de trabajo permanente y regular

Consta la existencia de un convenio de colaboración entre la Contraloría General y la Biblioteca del Congreso Nacional del año 2016. Dicho acuerdo tenía por objeto establecer facilidades para que ésta última utilizase el sistema de información del Órgano Contralor a efectos de dar cumplimiento a las normas de la ley N° 20.880, Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los conflictos de intereses.

Llama la atención a esta Comisión, que sola exista publicado un convenio entre ambas instituciones acotado a un tema, si bien relevante, pero que en ningún caso agota la cantidad de asuntos en las que podrían trabajar juntas.

Un ejemplo de lo anterior se da en cuanto a la situación de las normas infra legales, como lo son los actos administrativos que llevan la forma de decretos y resoluciones, que por su carácter particular no se publiquen en el Diario Oficial, pues en el marco del ejercicio de las funciones de auditoría o de atención de reclamos de terceros y/o funcionarios públicos, se llega a la conclusión de que determinada materia se encuentra regulada en un decreto o resolución exento, pero que no está publicado en diario oficial, limitando la posibilidad de obtenerlo a la petición al mismo servicio que se está fiscalizando.

De dicha manera, sería vital para la labor de Contraloría General, desarrollar una simbiosis con la Biblioteca del Congreso para acceder a la mayor información posible.

Del mismo modo, sería útil para la Biblioteca del Congreso, que los decretos y resoluciones que vienen al trámite de toma de razón le fueran enviadas para completar su catálogo de normas disponibles en Ley Chile, y así sean de objeto de mayor acceso por parte de la ciudadanía ante las dificultades de encontrar fechas de publicación para buscar en el Diario Oficial o en los banners de transparencia activa de los organismos emisores.

b) Crear oficina de seguimiento y análisis legislativo

Con la resolución exenta N° 2525, de 2024, de 18 de diciembre de 2023, se reestructuró el Gabinete de la Contraloría General, tras constatarse que dicha dependencia había llegado a contar con una dotación funcional de 133 personas, que representaban un 6,09% de la dotación total de la institución, por lo que dicho equipo se advertía sobredimensionado comparado con las necesidades de otros equipos, como las Contralorías Regionales.

Una de las consecuencias de dicha reestructuración fue la eliminación de la Unidad de Estudios Legislativos, indicando que sus labores serían absorbidas por la División Jurídica.

Al respecto, si bien la Comisión reconoce la importancia de la eficiencia conseguida con la unión de distintas dependencias, considera que la Entidad de Control debe contar con una unidad que se dedique en exclusivo a la tarea de seguimiento y análisis legislativo. Lo anterior, en el marco de la entrada en vigencia de normas que han recargado el trabajo de la institución, asignándole nuevas tareas (Ley Karin, Ley de Estatuto de Protección Denunciante), más las nuevas funciones que se vendrán con la nueva ley de datos personales, que se implementará el 1 de diciembre de 2026, cual, por ejemplo, en su artículo 44, establece una nueva función para el Ente Contralor, al establecer que habiéndose configurado una infracción a dicha norma, las sanciones administrativas señaladas en dicho artículo serán aplicadas por la nueva Agencia de Protección de Datos Personales, agregando que sin embargo, la Contraloría General de la República, a petición de aquella podrá, de acuerdo a las normas de su ley orgánica, incoar los procedimientos administrativos y proponer las sanciones que correspondan.

De esta manera, a la propuesta oficina de seguimiento y análisis legislativo no solo le corresponderá efectuar un estudio de tipo jurídico de la norma, sino además técnico, proyectando cuantos recursos físicos y humanos serán necesarios para el adecuado ejercicio de la función otorgada por el legislador a la institución.

Por otra parte, también resultaría beneficioso un trabajo ex ante, participando en la discusión misma de la ley, a fin de anticipar eventuales problemáticas por insuficiencia de recursos presupuestarios.

c) Análisis de dictámenes y pronunciamientos de otras instituciones

La proliferación de nuevos organismos reguladores administrativos que se han creado en los últimos años, (Superintendencias, Agencias y Consejos) ha significado, como señalamos anteriormente, una situación compleja para el cumplimiento de la función de coordinación con la Contraloría General, la que ha aumentado la posibilidad de una contradicción entre lo establecido en un dictamen de dicho origen, y la forma en que una institución sectorial, está actuando en la práctica.

Lo anterior, ya sea por diferentes interpretaciones de la normativa, a la complejidad de la situación analizada o a la existencia de normas contradictorias.

Una ilustración de aquello puede originarse cuando se trata de funcionarios públicos que se rigen por el Código del Trabajo, pudiendo, por ejemplo, surgir un conflicto entre la interpretación de la Dirección del Trabajo y la de la Contraloría General, así la Contraloría puede considerar que ciertas materias laborales de funcionarios públicos son de su competencia exclusiva, incluso si están reguladas por el Código del Trabajo, argumentando que mantienen su calidad de funcionarios públicos y que la fiscalización de la aplicación de las normas laborales a ellos corresponde a aquella.

Así ocurrió en el año 2020, cuando la Dirección del Trabajo a través de su Centro de Conciliación y Mediación, procedió a acoger a tramitación, reclamos laborales de dos ex trabajadoras del Hospital de Carabineros, sin sujetarse a la reiterada jurisprudencia de esta Entidad de Control relativa a la fiscalización de funcionarios públicos afectos a las normas de ese código, pues la DT, interpretaba que lo anterior era permitido por el artículo 497 del Código del Trabajo.

Pues bien, dicha contradicción, solo fue conocida por el Ente Contralor debido a que el Director del Hospital de Carabineros se dirigió a ésta a presentar un reclamo por dicho asunto.

Ante esta situación, cual seguramente se repetirá sucesivamente con aquella y otras instituciones, es que se propone un trabajo más proactivo por parte de la Contraloría General, en pos de efectuar análisis de pronunciamiento y dictámenes externos para prevenir dichas contradicciones antes de que produzcan consecuencias.

8. Municipios y gestión Local

a) Extender Toma de razón a los actos de los municipios

Existe una limitada articulación y comunicación de CGR con otros organismos de control y fiscalización a nivel central y regional, siendo una grave traba para lo anterior el hecho de que los actos administrativos municipales no son afectos a la toma de razón.

Al efecto, el artículo 44 de la ley orgánica de Municipalidades señala que:

Artículo 44.- Las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, pero deberán registrarse en la Contraloría General de la República cuando afecten a funcionarios municipales.

En reunión de la Comisión con los invitados de las Asociaciones de Municipalidades, estos expresaron su conformidad con una eventual toma de razón de actos administrativos municipales, expresando únicamente temores en cuanto a los plazos involucrados.

Al respecto, cabe indicar que a la fecha se han firmado convenios, en que voluntariamente las entidades municipales han enviado para la revisión de la Contraloría General las resoluciones que aprueben licitaciones o tratos directos sobre las siguientes materias.

- Servicio de recolección, transporte y/o disposición de residuos sólidos domiciliarios y asimilables.
- Servicios de recolección, transporte y/o disposición de residuos sólidos de ferias libres y barridos de calles.
- Servicio de recambio, mantención, rediseño y/o mejoramiento de las áreas verdes de la comuna que superen las 2.500 UTM.
- Servicio de adquisición, mantención y/o reposición de luminarias de la comuna tratándose de contrataciones que superen las 2.500 UTM.
- Servicio de apertura y mantención de cuentas corrientes y contratación de servicios relacionados con el giro bancario.
- Concesión para la construcción de estacionamientos subterráneos y de superficie y explotación de los mismos que superen las 2.500 UTM.
- Servicio de provisión, operación y mantenimiento de equipos, sistemas y software computacionales, tratándose de contrataciones que superen las 2.500 UTM.
- Diseño, construcción, mantención, reparación, remodelación de obras públicas que superen las 2.500 UTM.
- Servicio de provisión de mano de obra para la ejecución de labores de apoyo a la gestión municipal.

En dichas experiencias, la Contraloría General se ha comprometido a la revisión en un plazo de 30 días hábiles, (15 más que la toma de razón tradicional) hasta la emisión de un informe de CGR, indicando si hay o no observaciones.

b) Envío de antecedentes al TRICEL de forma directo por CGR

Como bien se indicó en uno de los informes anteriores “la legitimación activa ante los Tribunales Electorales Regionales por infracciones de sus deberes en el caso de Alcaldes/as o Gobernadores/as Regionales las tienen los respectivos Concejos y Consejo Regional, con un quórum mínimo. Sin embargo, Contraloría a través de sumarios ha determinado la responsabilidad e infracción de deberes relevantes, como el de probidad y que por razones políticas u otras, no son enviadas al TER.”¹⁶ Pues bien, la solución propuesta en dicha oportunidad fue la de otorgar esta legitimación activa también al Contralor General y, por delegación de éste a los Contralores Regionales, para que sea el competente TER quien determine si esto implica infracciones graves a los deberes de dichas autoridades.

Pues bien, un avance posterior a dicho informe fue la incorporación en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Municipalidades en el año 2024, –mediante Ley N° 21.643–, de la facultad de que la causal de destitución del Alcalde, sea por sanción de sumario administrativo instruido por Contraloría General por conductas de acoso laboral y/o sexual, pueda ser requerida por un concejal o concejala. Igual mecanismo se incorporó en dicha normativa para el caso de que los sean los sancionado, sean los concejales.

Si bien, lo anterior es un avance en la materia, lo cierto es que la modificación legislativa se limita al accionar de conductas de acoso laboral y/o sexual, y de todas formas la entrega de los antecedentes depende de la voluntad de uno de los miembros del Consejo Municipal, (o del Alcalde) y no de esta Entidad de Control. Del mismo modo, no se han generado avances en relación con los Gobiernos Regionales, donde la legitimación activa de Gobernadores como de consejeros regionales, sigue sin presentar modificaciones en el sentido propuesto.

Por lo demás, la actual regulación de la legitimación activa para los casos de incurrir en una contravención grave al principio de la probidad, para el caso de los Gobernadores Regionales, conforme al artículo 23 sexies de la Ley N° 19.175, corresponde a un

16 Informe de la Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado, Agosto 2023, página 86.

tercio de los consejeros regionales¹⁷ y en el caso de éstos últimos, a requerimiento de cualquier miembro del Consejo.¹⁸

Lo anterior, puede resultar un obstáculo insalvable conforme a la composición del Consejo Regional, en el caso que los correligionarios políticos de determinado Gobernador superen los dos tercios.

Por ende, se reitera la propuesta presentada en el citado informe.

c) Coordinación con Unidades de Control Regional y Municipal

El artículo 68 quinquies, de la Ley N° 19.175, establece que cada gobierno regional contará con una unidad de control, la cual tendrá como función, efectuar la auditoría operativa interna del gobierno regional, con el objeto de fiscalizar la legalidad de sus actuaciones y controlar su ejecución financiera y presupuestaria.

Ahora bien, dicha función tiene una relación expresa con la Contraloría General, al indicar que la unidad de control deberá representar al gobernador regional los actos del gobierno regional que estime ilegales, debiendo efectuarse dentro de los diez días siguientes a aquel en que la unidad de control haya tomado formalmente conocimiento de los mencionados actos ilegales, teniendo dicha autoridad el plazo de treinta días medidas administrativas para enmendar el acto representado, si no lo hace la unidad de control deberá precisamente remitir la información a la Contraloría General, e informar por escrito al consejo regional.

Sin embargo, se pueden detectar dos dificultades que obstaculizan esta labor, una es que, conforme al precepto legal en comento, el jefe de la unidad de control será nombrado por su fiscalizador, es decir el gobernador regional respectivo, con acuerdo de los cuatro séptimos de los consejeros regionales en ejercicio, entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta mediante el procedimiento establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos, de segundo nivel jerárquico.

17 Ley N° 19.175, Artículo 23 sexies.- El gobernador regional cesará en el ejercicio de su cargo por las siguientes causales: (...) c) Incurrir en una contravención grave al principio de la probidad administrativa La causal establecida en la letra c) será declarada por el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento de, a lo menos, un tercio de los consejeros regionales en ejercicio, observándose el procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la ley N° 18.593, de los tribunales electorales regionales, para lo cual no se requerirá patrocinio de abogado."

18 Ley N° 19.175

Artículo 40.- Los consejeros cesarán en sus cargos por las siguientes causales: (...) e) Incurrir en alguna de las incompatibilidades previstas en esta ley o en una contravención grave al principio de la probidad administrativa regulado por la Ley N° 18.575; f) Actuar como agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza, sea que el consejero actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

Artículo 41.- Las causales del artículo anterior, con excepción de la establecida en la letra b), serán declaradas por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier miembro del consejo.

El otro, es que el legislador no ha contemplado una función o carga determinada para la Contraloría General, una vez recepcionada por ésta la información de la respectiva unidad de control. Por su parte, esta Entidad de Control no ha emitido jurisprudencia al respecto, como si lo ha hecho para el caso de los directores de control municipales.

Con relación a esto último, cabe precisar que el inciso primero del artículo 29 de la Ley N° 18.695 prevé que, a la unidad encargada de control le corresponde realizar la auditoría 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; colaborar directamente con el anotado órgano pluripersonal para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras; asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquel puede requerir en virtud de la ley orgánica constitucional de municipalidades; y, realizar, con la periodicidad que determine el reglamento señalado en el artículo 92 de la ley de municipalidades, una presentación en sesión de comisión del concejo, destinada a que sus miembros puedan formular consultas referidas al cumplimiento de las funciones que le competen.

De la disposición citada es posible desprender que las tareas que le corresponde llevar a cabo a la unidad de control, en general, se relacionan con la fiscalización en materias financieras y legales (aplica dictamen N° 63.048, de 2016, de Contraloría General).

Sobre el particular, una de las funciones de dicha unidad de control, es la de representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible. Dicha representación deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes a aquel en que la unidad de control haya tomado conocimiento de los actos.

Agrega, que, si el alcalde no tomare medidas administrativas con el objeto de enmendar el acto representado, la unidad de control deberá remitir dicha información a la Contraloría General. Ahora la diferencia con su símil de los Gobiernos Regionales es que la jurisprudencia de Contraloría General, si se ha pronunciado sobre el tema.

En lo específico el dictamen N° 76.515, de 2014, de este origen, ha determinado que “transcurrido el lapso que se haya fijado la unidad de control para verificar las medidas adoptadas para enmendar el acto representado, sin que ello haya ocurrido, o bien, cuando ellas se consideren insuficientes, dicha unidad deberá remitir la totalidad de los antecedentes –acto administrativo impugnado y documentación de respaldo, si la hubiere, documento en que conste su representación fundada y constancia de notificación al alcalde y al concejo; y, en su caso, las medidas adoptadas por la autoridad edilicia, que no se estimen satisfactorias para resolver la representación–, a la Contraloría General o Regional, según corresponda; a través de un oficio conductor, con copia al alcalde, en el que consigne expresa y fundadamente las argumentaciones jurídicas que dieron origen a la representación y las que, en su opinión, impiden que ella sea levantada, en su caso, incluyendo la enumeración de los documentos y antecedentes que por su intermedio se envían.”

No obstante, concluye dicho dictamen que “atendido que la obligación que impone la norma en análisis afecta específicamente a las unidades de control, y que respecto de esta Institución de Fiscalización el legislador no ha contemplado una función o carga determinada”, es que Contraloría General ponderará en cada caso la entidad de las infracciones representadas, así como las circunstancias particulares del acto de que se trate, definiendo las acciones que adoptará, determinación que comunicará por escrito tanto a la unidad de control, como al alcalde y al respectivo concejo municipal. No siendo por tanto vinculante a la Entidad de Control su revisión.

De lo anterior, se desprende que la norma citada en este acápite no ha sido relevante para asegurar un adecuado control de los actos de las máximas autoridades tanto a nivel regional y municipal.

Por lo tanto, guardando las limitaciones legislativas, se propone que Contraloría General elabore instrucciones actualizadas para los Jefes de las unidades de control de Gobiernos Regionales, y Directores de Control Municipales, empoderándolos en su rol fiscalizador, informando de los resultados que se han logrado de las remisiones que se hayan efectuado a la esta Entidad de Control.

9. Consejo Asesor Permanente Externo

Con el fin de fortalecer el rol de la Contraloría General de la República (CGR) y, al mismo tiempo, dotar de una mirada multidisciplinaria y plural que complemente la labor contralora, se propone la conformación de un Consejo Asesor Permanente Externo, integrado por representantes de reconocida trayectoria provenientes del mundo académico, organismos internacionales, sociedad civil y sector privado, seleccionados bajo criterios de idoneidad e independencia.

Esta iniciativa retoma la experiencia de la Comisión Asesora creada por Resolución Exenta N° 2469, de 2024, que puso en valor la necesidad de contar con visiones independientes y plurales, capaces de enriquecer la función contralora frente a fenómenos complejos como la corrupción, el crimen organizado y los conflictos de intereses.

Este Consejo tendría carácter consultivo, funcionaría de manera estable y dependería directamente de la máxima autoridad institucional, la Contralora General de la República. Su creación busca aportar una visión externa que amplíe la perspectiva institucional y refuerce los diagnósticos que la propia CGR realiza.

Entre sus funciones principales se sugiere contemplar:

1. Orientación estratégica: entregar recomendaciones sobre la función fiscalizadora de la CGR, sus prioridades y enfoques, considerando estándares internacionales en materia de control, probidad y transparencia.



2. Visión alterna y preventiva: aportar miradas diversas que permitan anticipar riesgos de corrupción y proponer mecanismos innovadores de prevención.
3. Asesoría en decisiones clave: aconsejar a la Contralora respecto de políticas y lineamientos estratégicos en materia de rendición de cuentas, coordinación interinstitucional y uso de tecnologías avanzadas.
4. Espacio de innovación y contraste: servir de instancia para contrastar y evaluar proyectos innovadores, asegurando que las propuestas de modernización cuenten con una visión externa e independiente antes de su implementación.
5. Puente con la sociedad: fortalecer la legitimidad social de la CGR mediante un vínculo institucional con actores externos, reforzando la confianza ciudadana en la fiscalización y el uso correcto de los recursos públicos.

Para otorgarle coherencia con la gobernanza completa de la institución y asegurar continuidad, legitimidad y reglas claras de funcionamiento, la conformación, atribuciones y dinámica de este Consejo deberían definirse mediante una resolución de la Contraloría General, asegurando su dependencia directa de la Contralora y garantizando así su jerarquía y alineamiento con la estrategia institucional. Asimismo, su labor debería integrarse con los principios de transparencia, probidad y rendición de cuentas que inspiran tanto la Constitución como los compromisos internacionales asumidos por Chile, entre ellos la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

VI. Palabras Finales

Cuidar los recursos públicos de la Administración del Estado es una función crucial para asegurar que las instituciones públicas puedan satisfacer las necesidades de las personas y aportar al bien común. La corrupción es la principal amenaza para que las instituciones no puedan aportar al bienestar de las personas; es por ello que, no es casual que la Contraloría General de la República ponga en el centro de sus objetivos estratégicos fortalecer la prevención, investigación, detección y sanción de la corrupción.

Aunque el concepto de corrupción puede ser confuso y, en muchas ocasiones tan amplio que incorpora una diversidad de fenómenos, todas sus manifestaciones ponderan el rol de las personas, los mecanismos institucionales, las normas formales e informales, así como los incentivos que permiten que las acciones corruptas se materialicen. Las consecuencias de ésta es la generación de “injusticias y desigualdad entre los ciudadanos y, por ende, de desconfianza”.¹⁹

La urgencia de recuperar y fortalecer la ética en la gestión pública requiere una respuesta que se base en un diagnóstico crítico de los problemas, capacidades, normativas y una visión de transformación capaz de influir en las bases estructurales de la gestión de los asuntos públicos.

Es así como la Comisión Asesora abrió un espacio amplio para el diálogo con diversos actores sociales que permitieron construir una mirada desde diversas perspectivas para fortalecer las acciones en prevención y detección de casos de corrupción por parte de la Contraloría General de la República.

Las propuestas que se ponen a disposición del órgano contralor, no solo buscan focalizar sus acciones y mejorar la efectividad de los esfuerzos que desarrolla por medio de sus funciones y atribuciones, sino que también ampliar el espacio habilitante que tiene el ente superior de control para realizar las labores inspectivas. Por ello, se consideran recomendaciones que requieren cambios legislativos para su éxito, como asimismo la cooperación interinstitucional fluida y sin barreras. Como Comisión Asesora, reconocemos que no existen soluciones simples ni fórmulas únicas para erradicar la corrupción. Lejos de aspirar a un propósito idealizado, nuestras propuestas buscan abordar este desafío con un enfoque realista, reconociendo su complejidad y proponiendo medidas concretas, viables y progresivas.

La lucha contra la corrupción es una tarea de largo aliento que requiere el compromiso sostenido del sector público, el sector privado y la sociedad civil. Si bien muchas de las acciones propuestas pueden parecer modestas frente a la magnitud del problema, constituyen pasos fundamentales para fortalecer la integridad institucional y aprovechar las condiciones actuales para avanzar en la prevención, detección y sanción de conductas indebidas.

¹⁹ Brioschi, 2010, página 12



VII. Anexos

• Listado de personas y entidades consultadas

Invitado	Función	Modalidad
Sandra Estay	Jefa de la División de Gobiernos Regionales y Municipalidades CGR	Presencial (CGR)
Iván Millán	Subjefe de la División de Gobiernos Regionales y Municipalidades CGR	Presencial (CGR)
Carolina Carrión	Jefa de la Unidad de Planificación y Gestión de Procesos de la División de Gobiernos Regionales y Municipalidades CGR	Presencial (CGR)
César Guerrero	Jefe del Centro de Datos e Inteligencia Artificial CGR	Presencial (CGR)
Cindy Lara	Jefa de Departamento de Analítica de Datos del Centro de Datos e Inteligencia Artificial (CGR)	Presencial (CGR)
Cristián Oliver	Jefe de la División Jurídica CGR	Presencial (CGR)
Ricardo Provoste	Jefe de la División de Fiscalización CGR	Presencial (CGR)
Katerine Castillo	Jefe de la Unidad de Estudios del Gabinete CGR	Presencial (CGR)
Alejandro Riquelme	Jefe de la División de Función Pública de la CGR	Presencial (CGR)
Javier Cerda	Jefe de la Unidad de Innovación y Optimización de procesos de la División de Función Pública CGR	Presencial (CGR)
Carlos Cifuentes	Jefe de la División de Infraestructura y Regulación CGR	Presencial (CGR)
Gustavo Rivera	Jefe del Departamento de Evolución Patrimonial y Declaraciones de la División de Fiscalización CGR	Presencial (CGR)
Ximena Farías	Jefa de la Unidad de Auditoría Interna	Presencial (CGR)
Kael Becerra	Director Centro de Estudios de la Administración del Estado CGR	Presencial (CGR)
Nicolás Pozo	Analista Centro de Estudios de la Administración del Estado CGR	Presencial (CGR)
Carmen Luengo	Jefa del Área de Normas Municipales de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas CGR	Presencial (CGR)
Gustavo Smith	Analista Área de Normas del Sector Público de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas CGR	Presencial (CGR)
Susan Gálvez	Jefa del Área de Normas de Educación Superior, Empresas, y Otras Entidades, de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas CGR	Presencial (CGR)
Lorena Soto	Analista del Área de Administración Presupuestaria y Contable de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas CGR	Presencial (CGR)

Invitado	Función	Modalidad
Mauricio González	Abogado de la Unidad Jurídica de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas CGR	Presencial (CGR)
Fernando Ponce	Jefe de la Unidad de Proyectos Tecnológicos de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas CGR	Presencial (CGR)
Guilherme Galhano	Jefe de la Unidad de Estudios de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas CGR	Presencial (CGR)
Luis Lara	Jefe del Centro de Tecnologías de Información y Comunicaciones CGR	Presencial (CGR)
Ronald Pérez	Jefe de Departamento de Infraestructura y Servicios TIC del Centro de Tecnologías de Información y Comunicaciones CGR	Presencial (CGR)
Katherine Machado	Presidenta Asociación de Funcionarios CGR	Presencial (CGR)
Marcelo Huerta	Vicepresidente Asociación de Funcionarios CGR	Presencial (CGR)
Leonardo Faunes	Secretario Nacional Asociación de Funcionarios CGR	Presencial (CGR)
María Jaraquemada	Consejera del Consejo para la Transparencia	Telemático
Ricardo Gil	Ex Secretario Anticorrupción de la República Oriental del Uruguay	Telemático
Carlos Pávez	Director de la Unidad de Análisis Financiero	Presencial (CGR)
Jaime Lara	Abogado de la Unidad de Análisis Financiero	Presencial (CGR)
María Teresa Vial	Presidenta de la Cámara de Comercio de Santiago	Presencial (CGR)
Rosario Navarro	Presidenta de la SOFOFA	Presencial (CGR)
Daniel Álvarez	Director Agencia Nacional de Ciberseguridad	Presencial (CGR)
Montserrat Castro	Abogada Agencia Nacional de Ciberseguridad	Presencial (CGR)
Carlos Camacho	Director Regional de Tecnología PPU Colombia	Telemático
Leticia López-Lapuente	Especialista en Derecho Digital España	Presencial (PUC)
Gabriel Bocksang	Decano Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile	Presencial (PUC)
Trinidad Inostroza	Presidenta Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado	Presencial (CGR)
Pablo Alarcón	Presidente del Tribunal de Contratación Pública	Presencial (CGR)
Macarena Lobos	Ministra Secretaría General de la Presidencia	Presencial (Palacio de la Moneda)
Pedro Bravo	Comisión de Integridad y Transparencia del Ministerio Secretaria General de la Presidencia	Presencial (Palacio de la Moneda)

VIII. Datos, estadísticas relevantes y marco normativo relacionado

- **Marco Normativo aplicable**
 - **Constitución Política de la República de Chile**
 - **Ley N° 10.336**, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República
 - **Ley N° 18.575**, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado
 - **Ley N° 19.880**, Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de la Administración del Estado,
 - **Ley N° 19.886**, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.
 - **Ley 18.695**, Orgánica Constitucional de Municipalidades
 - **Ley 19.175**, Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales
 - **Ley 20.285**, de acceso a la información pública
 - **Ley N° 20.880**, Regula la Probidad en la Función Pública
 - **Ley N° 21.663**, Ley Marco de Ciberseguridad
 - **Ley N° 21.719**, Nueva Ley de Datos Personales
 - **Ley N° 19.913**, que Crea la Unidad de Análisis Financiero
 - **Ley N° 18.834**, de Estatuto Administrativo
 - **DL 1263 de 1975**, sobre Administración Financiera del Estado
 - **Resolución N° 10, de 2021**, de Contraloría General de la República, Reglamento de Auditoría
 - **Resolución Exenta N° 1962, de 2022**, de Contraloría General de la República, Fija Normas de Control Interno.



**POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

