

El control administrativo del gasto público de las corporaciones municipales

Autor: César Suárez Muñoz

Rubicón Editores /2024

www.librotecnia.cl

ÍNDICE

CAPÍTULO DE INTRODUCCIÓN	15
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO PRIMERO: LA “HUIDA Y EL RETORNO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO” DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	25
1. LAS FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES	
1.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES	27
1.1.1 DEFINICIÓN Y CONSAGRACIÓN NORMATIVA	27
1.1.2 ELEMENTOS	28
1.1.3 LA AUTONOMÍA LOCAL	29
1.2 LA ESPECIALIDAD DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES	31
1.2.1 LA FINALIDAD DE LA MUNICIPALIDAD	31
1.2.2 CLÁUSULA GENERAL Y ENUMERACIÓN CONCRETA	32
1.2.3 FUNCIONES PRIVATIVAS Y COMPARTIDAS	32
1.2.4 ESPECIALIDAD DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES	34
1.2.5 LA “DESMUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN”	36

2. LAS CORPORACIONES, FUNDACIONES Y ASOCIACIONES MUNICIPALES	
2.1 LAS CORPORACIONES Y FUNDACIONES EN EL DERECHO COMÚN	37
2.1.1 SUBSTRATUM	37
2.1.2 CONSTITUCIÓN	38
2.1.3 ORGANIZACIÓN	39
2.1.4 VOLUNTAD	40
2.1.5 EXTINCIÓN	40
2.2 LAS CORPORACIONES, FUNDACIONES Y ASOCIACIONES MUNICIPALES (Y FIGURAS AFINES)	41
2.2.1 FACULTAD DE LAS MUNICIPALIDADES PARA CREAR ENTIDADES DE DERECHO PRIVADO	41
2.2.2 LAS CORPORACIONES MUNICIPALES DE SERVICIOS TRASPASADOS	43
2.2.3 LAS CORPORACIONES MUNICIPALES DE LA LOCM	45
2.2.4 LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES	46
2.2.5 LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS	48
2.3 LAS FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES Y FUNDACIONES MUNICIPALES	49
2.3.1 UNA SENTENCIA IMPORTANTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	49
2.3.2 DIFERENCIA ENTRE FUNCIÓN Y POTESTAD	50
2.3.2 LA DISTINCIÓN DE SANTI ROMANO	52
3. LA “HUIDA Y EL RETORNO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO” DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	
3.1 LA SUMMA DIVISIO: DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO	53
3.1.1 DISTINCIÓN ENTRE “OPUESTOS” Y “CUALIDADES”	53
3.1.2 LA HISTORICIDAD DE LA SUMMA DIVISIO	54
3.1.3 CRITERIOS QUE DESCARTAR	55

3.1.4 ELECCIÓN DE UN CRITERIO: LA PRIMACÍA DEL INTERÉS PÚBLICO	56
3.2 LA “HUIDA Y EL RETORNO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO” DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	58
3.2.1 ¿QUÉ HACE A UNA PERSONA JURÍDICA PÚBLICA O PRIVADA?	58
3.2.2 RAZONES POR LAS QUE SE UTILIZARÍAN LAS FORMAS PRIVADAS	60
3.2.3 CRITERIOS DISTINTIVOS DE LAS CORPORACIONES Y FUNDACIONES CREADAS A INICIATIVA PÚBLICA	61
3.2.4 LA HUIDA DEL CONTROL DE GASTOS DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	63
3.2.5 EL “RETORNO AL DERECHO ADMINISTRATIVO” DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	66
CAPÍTULO SEGUNDO: EL GASTO PÚBLICO EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA Y NO SUBVENCIONADA DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	71
1. EL DERECHO PRESUPUESTARIO EN GENERAL	
1.1 LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO DE LA NACIÓN	73
1.1.1 GENERALIDADES SOBRE LA LEY DE PRESUPUESTOS	73
1.1.2 LOS INGRESOS Y LOS GASTOS	74
1.1.3 EL PRINCIPIO DE BALANCE PRESUPUESTARIO	76
1.1.4 EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD	76
1.1.5 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD O JURIDICIDAD DEL GASTO PÚBLICO	77
1.2 LOS GASTOS PÚBLICOS	78
1.2.1 NATURALEZA DE LOS GASTOS PÚBLICOS	78
1.2.2 LA HISTORICIDAD DE LOS GASTOS PÚBLICOS	79
1.2.3 LA TRIADA DEL GASTO PÚBLICO: REDISTRIBUCIÓN-INTERVENCIONISMO-ACTO DE IMPERIO ECONÓMICO	80

1.2.4 LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS	81
1.2.5 LA APROBACIÓN DEL GASTO	83
1.2.6 EL COMPROMISO DE GASTO	86
1.2.7 EL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN	89
1.2.8 LA ORDENACIÓN DEL PAGO	90
1.2.9 EL PAGO MATERIAL	92
2. LAS SUBVENCIONES A LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	
2.1 EL CONCEPTO Y LOS ELEMENTOS DE LA SUBVENCIÓN	95
2.1.1 LA ACTIVIDAD DE FOMENTO	95
2.1.2 EL CONCEPTO DE SUBVENCIÓN	97
2.1.3 EL ELEMENTO OBJETIVO	99
2.1.4 EL ELEMENTO SUBJETIVO	101
2.1.5 EL ELEMENTO TELEOLÓGICO	103
2.2 CONSAGRACIÓN NORMATIVA DE LAS SUBVENCIONES MUNICIPALES CHILENAS	105
2.2.1 LA RESERVA DE LEY EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LAS SUBVENCIONES MUNICIPALES	105
2.2.2 EL CONTENIDO BÁSICO DE LAS ORDENANZAS SOBRE OTORGAMIENTO DE SUBVENCIONES	107
2.3 LA DISTINCIÓN ENTRE LAS SUBVENCIONES DE FOMENTO A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA SUBVENCIÓN-DOTACIÓN A LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	111
2.3.1 LA SUBVENCIÓN-DOTACIÓN Y LOS REQUISITOS PARA HABLAR DE ELLA	111
2.3.2 PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE UNA SUBVENCIÓN	114
3 EL GASTO PÚBLICO EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA Y NO	

SUBVENCIONADA DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES

3.1 EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL	117
3.1.1 LAS “TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS” EN EDUCACIÓN Y SALUD	117
3.1.2 LOS PRINCIPALES INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES	119
3.1.3 LOS IMPUESTOS MUNICIPALES	120
3.1.4 LOS DERECHOS MUNICIPALES	121
3.1.5 EL FONDO COMÚN MUNICIPAL	122
3.2 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	124
3.2.1 LAS ADECUACIONES DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS AL PRESUPUESTO MUNICIPAL	125
3.2.2 LAS FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO MUNICIPAL	126
3.3 EL GASTO PÚBLICO EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA Y NO SUBVENCIONADA DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	127
3.3.1 EL “PRESUPUESTO” PRIVADO DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	128
3.3.2 EL GASTO PÚBLICO SEGÚN LA TRIADA DE DUVERGER: PRESENTE EN LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	130
3.3.3 EL GASTO PÚBLICO EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA Y NO SUBVENCIONADA DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	132
CAPÍTULO TERCERO: EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE EL GASTO PÚBLICO DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	135
1. LAS MODALIDADES DEL CONTROL ADMINISTRATIVO INTERNO SOBRE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	
1.1 EL CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD (O JURIDICIDAD) DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES	137
1.1.1 CONCEPTOS DE CONTROL EN GENERAL Y DE CONTROL ADMINISTRATIVO	137
1.1.2 EL CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD	139

1.1.3 EL CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD EN LOS ÓRGANOS MUNICIPALES	141
1.1.4 EL CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD EN LOS DIFERENTES ÓRGANOS MUNICIPALES Y EN LOS DIFERENTES MOMENTOS DE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO	144
1.1.5 CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD RESPECTO AL OTORGAMIENTO DE LA SUBVENCIÓN	150
1.1.6 EL CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD DENTRO DE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL	153
1.2 LA FUNCIÓN DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES	154
1.2.1 EL CONTROL FINANCIERO (DE LEGALIDAD PRESUPUESTARIA Y DE RESULTADOS)	154
1.2.2 EL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE EN LOS ÓRGANOS MUNICIPALES	157
1.2.3 ELEMENTOS RELEVANTES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE	159
1.2.4 LIMITACIONES DEL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE DE LA UNIDAD DE CONTROL MUNICIPAL	162
1.2.1 INCIDENCIA DEL ACTUAL PROYECTO DE REFORMA LEGAL EN EL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE DE LAS MUNICIPALIDADES SOBRE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	164
1.3 LA FUNCIÓN DE AUDITORÍA PÚBLICA DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES	168
1.3.1 CONCEPTOS DE AUDITORIA PÚBLICA Y AUDITORÍA OPERATIVA	168
1.3.2 POSIBILIDAD DE REALIZAR UNA AUDITORIA OPERATIVA A LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	171

2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS SUBVENCIONES MUNICIPALES	
2.1 LA RENDICIÓN DE CUENTAS -Y JUSTIFICACIÓN- DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES ANTE LA MUNICIPALIDAD	173
2.1.1 GENERALIDADES SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	173
2.1.2 LA GESTIÓN DE LA SUBVENCIÓN	175
2.1.3 LOS JUSTIFICANTES Y EL EXPEDIENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS	176
2.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REINTEGRO	179
3. EL CONTROL ADMINISTRATIVO EXTERNO SOBRE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	
3.1 EL CONTROL DIRECTO DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	185
3.1.1 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	185
3.1.2 LOS INICIOS DEL CONTROL DE CONTRALORÍA GENERAL Y LA “TOMA DE RAZÓN”	186
3.1.3 EL CONTROL DE CONTRALORÍA GENERAL SOBRE LAS MUNICIPALIDADES	188
3.1.4 LAS AUDITORÍAS DE CONTRALORÍA GENERAL Y SU ALCANCE	188
3.1.5 CONTENIDO DE LOS INFORMES DE AUDITORÍAS	190
3.1.6 APARENTE IMPOSIBILIDAD DE QUE CONTRALORÍA GENERAL HAGA UN CONTROL DE RESULTADOS EN SUS AUDITORÍAS	191
3.1.7 LAS AUDITORÍAS “3E” DE CONTRALORÍA GENERAL	193
3.2 EL CONTROL DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE EL CONTROL MUNICIPAL	194
3.2.1 NORMATIVA SOBRE EL PODER DE INSTRUCCIÓN DE CONTRALORÍA GENERAL SOBRE LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO	194
3.2.2 LAS AUDITORÍAS DE CONTRALORÍA GENERAL RELATIVAS A LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO	196

3.2.3 EL CONTROL PROPIAMENTE TAL DE CONTRALORÍA GENERAL SOBRE EL “AUTOCONTROL” DE LAS DISTINTAS ENTIDADES .	198
3.3 EL EXAMEN Y EL JUZGAMIENTO DE LAS CUENTAS A RENDIR POR LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	199
3.3.1 EL CAMBIO DE JURISPRUDENCIA SOBRE LA POSIBILIDAD DE INICIAR UN JUICIO DE CUENTAS CONTRA EL PERSONAL DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES	200
3.3.2 LA RESPONSABILIDAD CONTABLE	202
ADMISIBILIDAD DEL INICIO DE UN JUICIO DE CUENTAS CONTRA LA CORPORACIÓN MUNICIPAL	204
3.3.4 LOS CRITERIOS UTILIZADOS EN EL JUICIO DE CUENTAS POR EL JUZGADO DE CUENTAS CHILENO	205
CAPÍTULO DE CONCLUSIÓN	209
1. RESUMEN DE LO EXPUESTO	209
2 BREVE EXPOSICIÓN DE LA PROPUESTA FINAL	213
3 PROPUESTA DE MODELO DE ORDENANZA SOBRE SUBVENCIONES MUNICIPALES	215
TÍTULO I	215
DISPOSICIONES GENERALES	215
TÍTULO II	218
DEL PROCESO DE POSTULACIÓN A SUBVENCIONES POR FONDOS CONCURSABLES	218
TÍTULO III	222
DE LA SELECCIÓN DE SOLICITUDES Y ENTREGA DE SUBVENCIONES POR FONDOS CONCURSABLES	222
TÍTULO IV	225
DEL PROCESO DE POSTULACIÓN Y ENTREGA DE SUBVENCIONES POR CONCESIÓN DIRECTA	225
TÍTULO V	228

NORMAS COMUNES	228
TÍTULO VI	231
DE LOS CONVENIOS	231
TÍTULO VII	231
DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	231
TÍTULO VIII	236
DE LA FISCALIZACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS SUBVENCIONES	236
TÍTULO IX	239
DE LOS CAMBIOS, REDUCCIONES Y/O AMPLIACIONES DE DESTINO	239
BIBLIOGRAFÍA	241

www.librotecnia.cl