

**PERSPECTIVA
MUNICIPAL**

NOVIEMBRE

**PERSPECTIVA MUNICIPAL OCTUBRE:
ANÁLISIS DEL DICTAMEN E193048
SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA
REALIZACIÓN DE TEST DE DROGAS
A CONCEJALES MUNICIPALES.**

2025

INTRODUCCIÓN

La presente perspectiva aborda el análisis del Dictamen N° E193048 que responde a la consulta realizada por un numero de concejales, respecto de la procedencia de aplicar test de drogas a los miembros del concejo municipal.

La respuesta de Contraloría establece que de acuerdo a la ley esta se limita únicamente a directores municipales y sus equivalentes, excluyendo expresamente a los concejales, quienes solo podrían someterse a tales exámenes de forma voluntaria.

El Análisis busca realizar una reflexión crítica sobre la actual normativa que se aplica de manera diferenciada de autoridades electas versus funcionarios municipales.



Se realiza la consulta a Contraloría General de la República, sobre oficio enviado desde la Contraloría al municipio en cuestión donde se instruye la realización de test de drogas a los directores y también se extiende la invitación al concejo municipal (Contraloría General de la República, 2025)

La Contraloría señala que el dictamen N° E21082, de 2025, estableció que el inciso primero del artículo 55 bis de la ley N° 18.575 preceptúa que “No podrá desempeñar las funciones de Subsecretario, jefe superior de servicio ni directivo superior de un órgano u organismo de la Administración del Estado, hasta el grado de jefe de división o su equivalente, el que tuviere dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales, a menos que justifique su consumo por un tratamiento médico (Contraloría General de la República, 2025)”.

Por su parte, el inciso tercero del artículo 61 del aludido texto legal, establece que “Corresponderá a la autoridad superior de cada órgano u organismo de la Administración del Estado prevenir el consumo indebido de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas, de acuerdo con las normas contenidas en el reglamento”.

Agrega su inciso cuarto, que el reglamento a que se refiere el inciso anterior “contendrá, además, un procedimiento de control de consumo aplicable a las personas a que se refiere el artículo 55 bis.

Dicho procedimiento de control comprenderá a todos los integrantes de un grupo o sector de funcionarios que se determinará en forma aleatoria; se aplicará en forma reservada y resguardará la dignidad e intimidad de ellos” (Contraloría General de la República, 2025).

En tal sentido, el Título III del decreto N° 1.215, de 2006, del Ministerio del Interior -que aprobó el antedicho reglamento-lleva por título “Procedimiento de control de consumo aplicable a los Subsecretarios, Jefes Superiores de Servicio, Directivos Superiores de un órgano u organismo de la Administración del Estado hasta el grado de Jefes de División o su equivalente”.

Al efecto, el inciso primero del artículo undécimo -inserto en ese Título III-, prevé que “Deberán someterse a control de consumo de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales los Subsecretarios, los jefes superiores de servicio, los directivos superiores de los órganos u organismos de la Administración del Estado, hasta el grado de Jefe de División o su equivalente”.

Añade su inciso segundo, que “El procedimiento de control comprenderá a todos los integrantes de un grupo o sector de funcionarios que se determinará en forma aleatoria; se aplicará en forma reservada y resguardará la dignidad e intimidad de ellos, observando las prescripciones de la ley N° 19.628, sobre protección de los datos de carácter personal, o el texto que la reemplace” (Contraloría General de la República, 2025)”.

Enseguida, el artículo décimo octavo del referido cuerpo reglamentario señala que los anotados controles deberán ser aleatorios, imprevistos y de carácter reservado.

Luego, conforme lo ha precisado la jurisprudencia administrativa de la CGR, contenida en el dictamen N° 46.049, de 2016, dado que quienes deben someterse a los exámenes en cuestión son los directivos superiores del respectivo organismo hasta el grado de jefe de división o su equivalente, esa expresión debe entenderse referida, en el ámbito municipal, a los directores y sus equivalentes.

En dicho contexto, mediante el dictamen N° 7.156, de 2020, la Contraloría General concluyó que, tratándose de las municipalidades, solo resulta exigible el examen en comento hasta los grados de los directores y sus equivalentes, por disponerlo así el ordenamiento jurídico.

Por su parte, recientemente la CGR remitió el oficio N° E124789, de 2025, a todos los municipios, cuya copia se adjunta, el que tenía por fin requerir información a las entidades edilicias, tales como indicar si se ha implementado una política de prevención del consumo indebido de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas, que asegure un ambiente de trabajo saludable, impulsando o fomentando especialmente el desarrollo de programas de prevención permanente al interior de la organización, entre otras, sin que estas significaran instrucciones sobre la materia (Contraloría General de la República, 2025).

Respecto del presente Dictamen es interesante hacer un análisis desde el punto de vista politológico para los gobiernos locales, la legitimidad democrática de las autoridades electas, las desigualdades de control y poder dentro del municipio y el alcance del accountability en Chile.

La exclusión de los concejales, autoridades con mandato popular y función fiscalizadora, genera reflexiones en torno a la coherencia normativa, a la coherencia institucional, a la responsabilidad pública y a si existen o no estándares éticos diferenciados entre autoridades de elección popular y autoridades directivas.

la legislación aplicable implica una distinción conceptual clave: que, si bien los directores son autoridades administrativas, y parte de la burocracia estatal, los concejales son autoridades políticas, electas por la población y sujetas a otros mecanismos de control y supervisión.

Lo anterior implica formas diferenciadas y muy distintas politológicamente de rendición de cuentas, maneras diferentes de seguimiento y evaluación de desempeño, así como diferentes grados de exposición al escrutinio público.

Como se puede apreciar en la mayoría de los sistemas político-administrativos existe una tendencia a diferenciar los controles para los funcionarios de carrera y los controles para los titulares de cargos elegidos, debido a la diferente naturaleza de su legitimidad y su dependencia del electorado.

O'Donnell (1998) distingue entre accountability horizontal (órganos estatales que monitorean a otros órganos) y accountability vertical (ciudadanos que evalúan autoridades electas).

Dentro de este marco, a los concejales les aplica sólo el accountability vertical, ya que son sometidos a control en las urnas y a través de mecanismos de transparencia y opinión pública.

Los directores, en cambio, son responsables horizontalmente: están sujetos a normas, disciplinarias y administrativas.

Si bien a los concejales se le aplican normas vinculadas a la probidad y también pueden llegar a tener responsabilidades administrativas o penales.

Esta diferenciación que establece la jurisprudencia nos obliga a plantear la siguiente pregunta ¿si esta diferenciación permite satisfacer adecuadamente los estándares de integridad en el gobierno local?

Los concejales, aunque sean autoridades políticas, tienen un papel fundamental de supervisión y control del alcalde y del gobierno municipal.

Pero, al no estar sometidos al mismo estándar ético-administrativo que los directores, se configura una asimetría estructural en donde los directores se ven sometidos a controles obligatorios y los concejales a pesar de tener un rol fiscalizador no están sometidos a los mismos controles.

Un punto no menor tiene que ver con la confianza democrática hacia las instituciones y como la opinión pública percibe este tipo de decisiones, dado que, si por ley los directores deben someterse al test de droga para ejercer su función mientras que los concejales están exentos, en términos de la opinión pública parece una medida un tanto incoherente, lo que claramente puede afectar la imagen de cómo son percibidas las instituciones locales.

Tal como señala la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. El concejo tiene la responsabilidad de fiscalizar las acciones del alcalde y del municipio, sin embargo, no estarían sujetos al mismo estándar de supervisión que los funcionarios por ser autoridades de elección popular, lo que podría traducirse en un desequilibrio en el ámbito de lo ético y lo moral.

Por ello, esta disposición refuerza la idea de que la burocracia municipal debe regirse con estándares estrictos, mientras que las autoridades políticas deben sujetarse a controles electorales. Esto es una profundización del clásico dualismo entre política y administración que proponían Weber, pero que en la práctica va desdibujándose en modelos contemporáneos.

Si Chile quiere avanzar hacia modelos más fuertes de ética pública, aplicando pruebas obligatorias para todas las autoridades del Estado, la estructura institucional municipal se vería afectada, dado que la actual distinción es una barrera para un enfoque holístico de la integridad.

Una de las grandes deudas que mantiene nuestro país es la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, el fortalecimiento de la integridad es uno de los desafíos que persigue Chile desde distintos ámbitos y dictámenes cómo este invitan a hacer una revisión y análisis sobre la idoneidad de mantener legislaciones como las que se citan en la jurisprudencia.

El control de las instituciones no debiese pasar por extender una invitación a hacer un test de estupefacientes, sino más bien por el cumplimiento de medidas que protejan nuestra democracia que se encuentra representada por personas que tienen un importantísimo rol, sobre todo en lo que respecta a la fiscalización.

En conclusión, si bien el dictamen cumple su propósito desde lo jurídico, el alcance de analizar el fenómeno desde lo político implica necesariamente plantear las asimetrías que se presentan al momento de hablar de rendición de cuentas, legitimidad de la democracia y coherencia institucional a nivel municipal.

A través de su dictamen, no solo demarca el ámbito normativo-administrativo.

Sino que también revela una paradoja política.

Por un lado, los alcaldes, si bien son voceros que ponen de manifiesto los problemas asociados a la seguridad, no tienen las facultades para institucionalizar las políticas que hagan confluir esa demanda social con la gestión de la seguridad pública local.

La brecha entre una sociedad que reclama renovadas capacidades de gestión en la comunidad local y un sistema político altamente centralizado, solo logra ahondar la desconfianza social en los gobiernos locales y la ineficacia y falta de innovación en la administración de estos.

La Contraloría, en su papel de garante del ordenamiento jurídico, no solo se erige en un actor político, sino que pareciera sostener el equilibrio del carácter centralizado del Estado.

Reafirmando que el ámbito de la seguridad no es más que otro eslabón del control central sobre la periferia.



Referencias:

Contraloría General de la República. Dictamen E193048N25 sobre examen de detección de consumo de drogas en directivos municipales.
<https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/E193048N25/html>

Ministerio del Interior. (2006). Decreto Supremo N.º 1.215: Establece normas que regulan medidas de prevención del consumo de drogas y el procedimiento de control aplicable a directivos de la Administración del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/3lab9>

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (1999, 28 de agosto). Ley N.º 19.628: Sobre protección de la vida privada. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/3a0ih>

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza. *Revista Española de Ciencia Política*, 1, 11–32.

Catalina Riquelme

Cientista política

Investigadora Instituto Libertad



CONTACTO

INSTITUTO LIBERTAD

Galvarino Gallardo 1509,
Providencia, RM.

+56 2 27201700

www.institutolibertad.cl

comunicaciones@institutolibertad.cl

