

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA



SOBRE PROYECTO DE LEY ORGANICA
CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALO-
RIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

SANTIAGO, -6 JUL. 1993

En relación con lo expresado por US. en la entrevista sostenida con el Contralor General subrogante el día 21 de abril pasado, acerca de la conveniencia de revisar el proyecto de ley orgánica constitucional de este Organismo Fiscalizador, actualmente en trámite en el Congreso Nacional, a fin de que esta Entidad disponga de mecanismos e instrumentos más adecuados para el cumplimiento de sus funciones, cabe formular las siguientes proposiciones:

1) Artículo 3º, letra a).

En ese precepto, se establece que corresponde a la Contraloría General tomar razón en los casos que proceda en conformidad con la Constitución o "la ley".

Del tenor de esta disposición sería dable entender que la ley común podría regular las materias a que se ha hecho referencia.

Sobre el particular, es preciso considerar que el Constituyente de 1980, atendida la importancia de la acción fiscalizadora de este Organismo, reafirmó su rango constitucional y su carácter autónomo, contemplando un conjunto sistemático de normas fundamentales y estatuyendo que, en lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General deben ser regulados por su ley orgánica constitucional, como lo previenen sus artículos 87 y 88.

../

AL SEÑOR
MINISTRO DEL INTERIOR
P R E S E N T E

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 2 -

En cumplimiento de dicho mandato y atendido que la toma de razón es una atribución fundamental de esta Entidad Fiscalizadora, su regulación debe estar contenida en una norma de rango orgánico constitucional y no en una ley común.

Por lo demás, este principio ha sido reconocido en varias oportunidades por el Tribunal Constitucional al ejercer el control de que trata el N°1 del artículo 82 de la Constitución Política, respecto de disposiciones sobre exención de toma de razón y actos administrativos de aplicación inmediata, como es el caso de las sentencias referentes a los artículos 9° de la ley N°18.778, 2° de la ley N°18.348 y artículo único de la ley N°18.782.

En consecuencia, se propone reemplazar en el citado artículo 3°, letra a), la frase "en conformidad con la Constitución o la ley" por la siguiente: "en conformidad con lo dispuesto en la Constitución o en una ley orgánica constitucional".

2) Artículo 5°.

Establece que las decisiones definitivas que adopte el Contralor General no son susceptibles de recurso alguno ante otra autoridad -disposición actualmente contemplada en el artículo 8° de la ley N°10.336- agregando que ello es "sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales que correspondan a los particulares y a los funcionarios".

En relación con la disposición recién transcrita, es indispensable, de acuerdo con la normativa constitucional sobre la materia, consignar la salvedad pertinente respecto de los actos de toma de razón o de representación de un decreto o resolución por parte del Contralor General, como quiera que ellos se emiten en ejercicio de atribuciones exclusivas y excluyentes de éste, frente a los cuales, por mandato de la misma ley suprema, únicamente cabe la insistencia del Presidente de la República o, en su caso, la revisión del Tribunal Constitucional, conforme a lo establecido en los artículos 88 y 82 de la Carta Fundamental.

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 3 -

En consecuencia, se propone agregar al final del citado artículo 5º la siguiente norma, precedida de coma: "las que, sin embargo, en ningún caso podrán dirigirse en contra de los actos de toma de razón o de representación del Contralor General, respecto de los cuales únicamente procede la insistencia del Presidente de la República o, en su caso, la revisión del Tribunal Constitucional, acorde con lo establecido en los artículos 88 y 82 de la Carta Fundamental".

3) Artículo 9º.

En esta disposición se ha omitido establecer una sanción para el caso de incumplimiento por parte de un ex funcionario de la obligación de proporcionar informaciones o antecedentes prevista en la letra a) del artículo 4º, sanción que es indispensable para asegurar la cabal observancia de esa norma.

En tal virtud, se considera necesario agregar al artículo 9º los siguientes incisos:

"Los ex funcionarios que no cumplan la obligación prevista en el artículo 4º, letra a), serán sancionados con una multa de dos a quince unidades tributarias mensuales.

Dicha sanción será aplicada por resolución del Contralor General, la que tendrá mérito ejecutivo. A petición de parte, el Juez de Letras correspondiente la mandará notificar al infractor, bajo apercibimiento de embargo.

Dentro del plazo de cinco días, que se aumentará en conformidad a las reglas del emplazamiento, el infractor podrá deducir reclamo ante dicho Juez, que se tramitará breve y sumariamente y será fallado en única instancia. No se admitirá a tramitación la solicitud, si no se comprobare el pago previo del valor de la multa, que el Juez ordenará devolver si aceptare el reclamo.

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 4 -

Si dentro del plazo señalado en el inciso anterior, el infractor no hubiere acreditado ante el Tribunal el pago de la multa en el Servicio de Tesorerías o proporcionado satisfactoriamente las informaciones solicitadas, el Juez despachará mandamiento de ejecución y embargo por el monto de la multa y las costas. En estos juicios no se podrá oponer otra excepción que la de pago.

El pago de las multas no extingue la obligación del infractor de proporcionar la información solicitada. Si persiste en la negativa o cumple en forma incompleta dicha obligación, el Contralor General podrá aplicar nuevas multas hasta el doble del máximo establecido en el inciso segundo, en cada caso".

4) Artículo 11, inciso primero.

Este precepto contempla el régimen de exención de toma de razón.

Para darle una mayor amplitud y flexibilidad a la facultad que al respecto se le otorga al Contralor General, se estima conveniente sustituir la frase "y que se refieran a materias que no considere esenciales" por la siguiente: "y cuyo control preventivo no considere esencial".

Por otra parte, y en mérito a los fundamentos expuestos en el N°1 de este memorandum, se propone reemplazar la expresión "sin perjuicio de lo que determine la ley" por "sin perjuicio de lo que se determine en leyes orgánicas constitucionales".

5) Artículo 18.

Esta disposición faculta al Contralor General para disponer que no se aplique el inciso final del artículo 16 y el artículo 17 en presencia de jurisprudencia reiterada y uniforme de los Tribunales Superiores de Justicia que contemple una doctrina contraria a lo dictaminado por este Organismo Fiscalizador.

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 5 -

En relación con este precepto, es preciso tener en cuenta que de acuerdo con lo establecido en la Carta Fundamental la Contraloría General goza de autonomía y, en tal virtud, le corresponde ejercer sus funciones y atribuciones con independencia de toda otra autoridad.

Es oportuno considerar, asimismo, los efectos relativos de las sentencias judiciales, las que sólo tienen fuerza obligatoria respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren, como lo previene el artículo 3º del Código Civil.

Además, es necesario tener presente que frente a un dictamen de la Contraloría General que a juicio del interesado fuere impugnabile, siempre está abierta la posibilidad de que plantee la solicitud de reconsideración, haciendo valer los fundamentos que estime pertinentes.

En mérito a las consideraciones expuestas, el Contralor General infrascrito propone la supresión del citado artículo 18.

6) Artículos 21, inciso segundo, 60, inciso primero, y 93, inciso segundo.

Según estos preceptos, los reglamentos de investigaciones y sumarios administrativos, de cauciones y de calificaciones del personal a que se refieren las mismas normas, correspondería dictarlos al Presidente de la República, lo que vulnera la autonomía de esta Entidad.

En efecto, debe tenerse en consideración que la Contraloría General, como expresión de esa autonomía, está facultada para regular el ejercicio de sus funciones y atribuciones y, por ende, tal como lo ha reconocido la legislación y la doctrina, le corresponde exclusivamente al Contralor General dictar los reglamentos relativos a tales materias.

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 6 -

La historia demuestra que esa potestad reglamentaria siempre ha sido privativa del Contralor General, pudiendo citarse los reglamentos referentes a auditorías, inspecciones, sumarios administrativos, descuentos de remuneraciones y calificaciones del personal, entre otros.

Por lo tanto, corresponde suprimir en las disposiciones citadas la expresión "Presidente de la República, a proposición del".

7) Artículo 24.

En este precepto se dispone que "la ley establecerá los principios, normas y procedimientos técnicos" que regirán la contabilidad general de la Nación.

Al respecto, cabe anotar que el artículo 87 de la Constitución Política prescribe que la Contraloría General, entre otras funciones, "llevará la contabilidad general de la Nación".

Cabe señalar que la función de llevar la contabilidad comprende no sólo tareas de recepción, revisión, registro y transmisión de datos económico-financieros y la preparación de balances y otros estados contables, sino que también implica fijar los principios, normas y procedimientos técnicos sobre el particular, según lo ha reconocido la doctrina concerniente a la materia en estudios efectuados a nivel nacional e internacional y tal como se encuentra establecido en la normativa vigente.

En este sentido, es dable destacar que la citada ley orgánica de la Contraloría General, Nº10.336, establece que a ésta le compete implantar los métodos de contabilidad, atender las consultas relacionadas con los procesos contables y resolver acerca de todo asunto concerniente a procedimientos generales y reglamentación sobre la materia (artículo 34). Por su parte, el decreto ley Nº1.263, de 1975, ley orgánica de la Administración Financiera del Estado, previene que el sistema de contabilidad será integral y uniforme; que incumbe a la Entidad

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 7 -

Fiscalizadora establecer los principios y normas contables básicas y los procedimientos que regirán al sistema de contabilidad, pudiendo impartir instrucciones de carácter obligatorio y encargándole, además, la supervisión técnica de las unidades de contabilidad de los servicios (artículos 64, 65 y 67).

Cabe tener presente, además, que similar criterio ha adoptado el legislador al regular las atribuciones de otras entidades fiscalizadoras. En efecto, el decreto ley N°1.097, de 1975, que crea la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, establece en su artículo 14° que "el Superintendente fijará las normas de carácter general para la presentación de balances y otros estados financieros de las instituciones fiscalizadas y la forma en que deberán llevar su contabilidad, debiendo velar porque la aplicación de tales normas permita reflejar la real situación de la empresa". Asimismo, el decreto ley N°3.538, de 1980, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros, en su artículo 4°, letra e) señala que le corresponde a esta institución "fijar las normas para la confección y presentación de las memorias, balances, estados de situación y demás estados financieros de los sujetos fiscalizados, y determinar los principios conforme a los cuales deberán llevar su contabilidad".

En relación con lo expuesto es oportuno destacar que en el ámbito del Sector Público, la función de llevar la contabilidad general de la Nación supone una tarea organizada y conjunta de los servicios e instituciones del Estado y de la Contraloría General, actuando ésta como último nivel de síntesis del sistema.

Esta función no podría llevarse a cabo adecuadamente si no se fijaran determinadas pautas generales, que son indispensables para coordinar la acción, y de este modo hacer posible la consolidación de datos y proporcionar una información fiel y confiable acerca de la gestión de la Administración.

Como puede advertirse, las pautas están constituidas por principios, normas y procedimientos contables que son de carácter eminentemente técnico y que deben fijarse conforme a un mecanismo que permita adecuarlos a los cambios que se produzcan en los sectores en que se aplican.

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 8 -

Conviene agregar que la referida normativa contable es ajena a las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, a las que se refiere el N°20 del artículo 60 de la Carta Fundamental.

Queda, pues, de manifiesto que la fijación de la normativa contable debe corresponder al órgano que de acuerdo con la Constitución Política es el encargado de llevar la contabilidad general de la Nación.

Por consiguiente, se propone reemplazar el artículo 24 por el siguiente:

"La Contraloría llevará la contabilidad general de la Nación y establecerá los principios, normas y procedimientos técnicos que la regirán.

La contabilidad general de la Nación comprende el registro y la correspondiente información de todos los recursos y obligaciones de los órganos integrantes de la Administración del Estado y de los que se señalan en el inciso tercero del artículo 1º".

8) Artículos 30, inciso segundo, y 45, letra a).-

La primera de esas disposiciones contempla las Contralorías Regionales.

Con el objeto de destacar su carácter de órganos desconcentrados y precisar su ámbito de competencia territorial, se sugiere agregar a dicho precepto la siguiente frase final, precedida de coma: "órgano desconcentrado al que le corresponderá fiscalizar dentro del territorio de la respectiva región, a los servicios, entidades y personas señalados en el artículo 2º".

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 9 -

Por su parte, el artículo 45, letra a), establece la delegación de firma del Contralor General en los Contralores Regionales para los efectos de la toma de razón de los decretos y resoluciones que aquél señale.

En relación con esta norma, debe tenerse en cuenta el mandato contemplado en el artículo 3º de la Carta Fundamental, en orden a que la administración del Estado debe ser descentralizada o desconcentrada en su caso.

En estas condiciones, y a fin de armonizar debidamente el citado artículo 45, letra a), con dicho mandato constitucional, se propone agregar al final de esa letra, precedida de coma, la siguiente frase: "en concordancia con el artículo 3º de la Constitución Política".

9) Artículo 31.

Se refiere a la facultad del Contralor General para fijar y modificar la organización interna del Servicio, materia que, por su naturaleza, no está condicionada por disponibilidades presupuestarias y, en consecuencia, se propone suprimir la frase final "de acuerdo con las asignaciones presupuestarias".

10) Artículo 62.

Modificando la situación vigente, este precepto contempla un Tribunal de Cuentas de segunda instancia de carácter colegiado, integrado por el Contralor General y por otros dos miembros, designados por el Presidente de la República a propuesta en terna del Contralor General.

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 10 -

Al respecto, es dable señalar que como en la especie se trata de establecer las normas que regulan a un órgano de carácter jurisdiccional de la Contraloría General, la que, por disposición de la Constitución Política, es autónoma, corresponde que la designación de los abogados que conforman dicho Tribunal la efectúe el Contralor General.

Además, en razón de la jerarquía de las funciones de ese tribunal procedería agregar al requisito de título de abogado previsto en la norma en examen, la exigencia de un desempeño profesional por un período no inferior a quince años.

Por otra parte, es dable hacer presente que la norma en estudio omite señalar respecto de esos jueces el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, de remuneraciones y de cesación en el cargo, disposiciones que esta Entidad considera indispensables.

11) Artículo 95.

En este precepto, relativo al régimen económico de este Organismo, no se contempla la norma sobre financiamiento mínimo que se propusiera al Supremo Gobierno en el anteproyecto elaborado por esta Entidad Fiscalizadora.

Al respecto, es menester destacar que ese régimen, previsto en el artículo 148 de la ley N°10.336, se aplicó a la Contraloría General durante tres décadas, privándosele de él por el decreto ley N°2.053, de 1977.

En este orden de ideas, cabe recordar que la acción fiscalizadora de esta Contraloría General exige, por su propia índole, la máxima independencia, como quiera que no es dable concebir que el órgano superior de control de la Administración del Estado pudiera estar sujeto en alguna forma a la dependencia del ente fiscalizado, subordinación que desvirtuaría la esencia misma de ese control.

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 11 -

Esta autonomía, que se encuentra consagrada constitucionalmente, resguarda al Organismo de toda ingerencia, limitación o influencia de cualquier índole que pudieran afectar la objetividad de sus decisiones o enervar el desarrollo normal de sus cometidos.

Para que dicho atributo sea realmente efectivo, tiene que comprender no sólo lo relativo a la organización y funciones de la Entidad, sino también el aspecto económico. Es dable advertir que mediante una insuficiente asignación de recursos al Organismo, podría perjudicarse su acción e incluso hacerla inoperante. Conviene anotar que, de no asegurarse por ley un aporte fiscal mínimo, el financiamiento de la Contraloría General quedaría entregado a las decisiones del Poder Ejecutivo, atendidas las normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Jefe del Estado en materia de gastos públicos.

En relación con las observaciones anteriores, cabe destacar que el artículo 148 de la ley N°10.336 aseguraba un financiamiento mínimo, constituido por un porcentaje calculado sobre el monto del gasto fiscal previsto en la Ley de Presupuestos.

Debe tenerse en cuenta que ese régimen no implica, en modo alguno, una marginación del sistema de Administración Financiera del Sector Público, como quiera que el presupuesto de este Organismo está sujeto a normas comunes de aplicación general dentro de ese sistema.

En mérito a las consideraciones expuestas, se propone reemplazar el artículo 95 por el siguiente:

"Artículo 95.- La ley de Presupuestos asentará en sumas globales los fondos que sean necesarios para subvenir a los gastos que demande el mantenimiento del Servicio, sumas que no podrán ser inferiores al 0,32% del monto del Presupuesto de gastos del Fisco que señala dicha ley.

../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 12 -

El Contralor General, encuadrándose dentro de las cantidades que la Ley de Presupuestos contempla para el mantenimiento de la Contraloría General, fijará anualmente el presupuesto de entradas y gastos del Servicio".

12) Artículo 105.

Es necesario actualizar esta norma, que indica las disposiciones legales relativas a la Contraloría General que se mantienen vigentes.

* * * * *

Al margen de las sugerencias precedentemente formuladas, este Organismo Contralor estima oportuno destacar que la nueva normativa orgánica en examen significará hacer realidad una moderna concepción de control que, inspirada en el cabal cumplimiento del principio de legalidad y en la estricta observancia de la probidad administrativa, ha de concretarse en una acción fiscalizadora trascendente, dinámica, flexible, educativa, acorde con la realidad nacional y con el proceso de regionalización en marcha, con especial énfasis en el control de eficiencia y eficacia en la gestión de los órganos de la Administración del Estado.

Como es dable advertir, lo anterior supone un importante proceso de cambio, que significará para este Organismo Contralor el desarrollo de tareas de calificada especialidad y que contribuirá a la eficiente gestión de los órganos de la Administración, con la consiguiente economía de los recursos públicos.

Sin embargo, esta nueva norma-
../

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION JURIDICA

- 13 -

tiva, que es indispensable dentro del plan de reformas tendientes a modernizar la Administración del Estado, no podrá producir los efectos que se esperan si al mismo tiempo no se adoptan las medidas conducentes a dotar a esta Contraloría General de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que hacen necesarios los nuevos requerimientos.

En razón de lo expuesto, este Organismo Fiscalizador estima que es de absoluta necesidad la fijación de una nueva planta del personal, que, rectificando las deficiencias de la actualmente vigente, asegure el nivel de profesionalismo y especialización que exigen las aludidas reformas.

Dios guarde a US.,



The image shows a handwritten signature in blue ink, which is partially obscured by a circular official stamp. The stamp is purple and contains the text "CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA" around the top edge, "CONTRALOR GENERAL" in the center, and "CHILE - 19181919" around the bottom edge. The signature is written in a cursive style and extends across the stamp.