

Solicita reconsideración de los dictámenes que indica, con el objeto de dejarlos sin efecto.

**Sr. Contralor General de la República**

En la representación en que comparezco, vengo en solicitar la reconsideración de los dictámenes números 016769 de fecha 9 de julio de 1992 y 0012130 de 26 de enero de 1993 de ese organismo contralor, en consideración a los nuevos antecedentes que paso a exponer.

En el Diario Oficial de 08 de abril de 1992, edición número 34.239, se publicó la Ley 19.132 que reglamenta la empresa Televisión Nacional de Chile, definida en su artículo 1° como **"una persona jurídica de derecho público y constituye una empresa autónoma del Estado, dotada de patrimonio propio"**.

Esta empresa tiene particularidades que le confieren un especial carácter, distinto al común de las entidades estatales, todas contenidas en su recién citada ley orgánica. Así, no tiene un Jefe de Servicio a su cargo, sino un Directorio - quien tiene su administración con las más absolutas y plenas facultades (artículo 16 de la Ley 19.132)- cuya composición debe ser pluralista, seis nombrados a propuesta del Presidente de la República en un sólo acto con aprobación del Senado; uno por los trabajadores; y, el último, el Presidente del Directorio, de libre designación del Presidente de la República (artículo 4° de la misma ley).

Por otra parte, Televisión Nacional de Chile tiene patrimonio e ingresos propios, no recibiendo ni aportes ni ingresos fiscales. Sus actividades pueden provocar ganancias o pérdidas, las cuales siguen la misma suerte del común de las

sociedades anónimas, puntualizando el artículo 25 de la Ley 19.132 que **"Televisión Nacional de Chile, en caso alguno, podrá comprometer el crédito público. Tampoco podrá obtener financiamientos, créditos, aportes, subsidios, fianzas o garantías del Estado o de cualesquiera de sus organismos, entidades o empresas, sino en los casos en que ello sea posible para el sector privado y en iguales condiciones"**. En esta forma, el patrimonio del Estado o Fisco no se afecta por la actividad de Televisión Nacional de Chile, que es lo único que interesa para la fiscalización que la Constitución y la Ley 10.336 encargan a la Contraloría General de la República.

La Ley 19.132 puso a Televisión Nacional de Chile a la misma altura y con idénticas condiciones de competitividad que las demás concesionarias u operadoras de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción, todas las cuales -con su sola excepción- son personas jurídicas de derecho privado (artículo 18° actual de la Ley 18.838 sobre Consejo Nacional de Televisión). Se busca que Televisión Nacional de Chile opere en el complejo negocio o actividad de la televisión sin ventajas, pero también sin lastres o mayores exigencias que sus competidoras. Por ello, ratificando los textos legales, en la historia fidedigna de la Ley 19.132, especialmente en el Mensaje del Ejecutivo y en los informes de las Comisiones legislativas, aparece claro que Televisión Nacional de Chile, para los efectos de su fiscalización y control de gestión se considera una sociedad anónima abierta, sometida -como tal- a la Superintendencia de Valores y Seguros y a su normativa. Así, en el Mensaje del Ejecutivo que acompañó el envío de este proyecto a la Cámara de Diputados, S.E. el Presidente de la República declara que **"el objetivo principal del proyecto es dar a Televisión Nacional de**

Chile un marco jurídico que asegure su naturaleza de empresa autónoma del Estado, independiente del gobierno y de cualquier otro poder o influencia." Al usar S.E. la expresión "marco jurídico", está significando un conjunto de disposiciones de toda índole que aseguren su autonomía y, dentro de estas materias, es esencial el tema de la fiscalización.

En este sentido el estatuto legal de Televisión Nacional de Chile, la citada Ley número 19.132, entrega la fiscalización de la misma a la Superintendencia de Valores y Seguros, según se ordena textualmente en el artículo 33 de esa ley, que dice: **"La empresa (Televisión Nacional de Chile) quedará sujeta a la tuición y fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros en los mismos términos que las sociedades anónimas abiertas"**.

La fiscalización que ejerce la Superintendencia de Valores y Seguros se establece en el numeral g) del artículo 3° de su ley orgánica (Decreto Ley 3.538 de 1980), teniendo las atribuciones y facultades consignadas en el artículo 4° del mismo cuerpo legal, siendo las que corresponde ejercer respecto de Televisión Nacional de Chile según lo señalado en el párrafo precedente.

Pero, además de las facultades fiscalizadoras generales a toda sociedad anónima abierta que contiene el artículo 4° del Decreto Ley N° 3.538 del año 1980, la Superintendencia de Valores y Seguros debe ejercer respecto de Televisión Nacional de Chile, las atribuciones contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 34 de la Ley N° 19.132, esto es, **"todo informe de los auditores externos deberá ser enviado de inmediato a la Superintendencia de Valores y Seguros para su revisión y análisis. Esta revisión se sujetará a los principios de auditoría**

generalmente aceptados para determinar la transparencia y los resultados operacionales y administrativos de una sociedad anónima abierta".

"El informe de la Superintendencia de Valores y Seguros deberá considerar el cumplimiento de las finalidades de la empresa, la regularidad de sus operaciones y señalar si existe o no responsabilidades de sus Directivos o ejecutivos. Este informe deberá ser enviado a la Cámara de Diputados, al Ministerio de Hacienda y al Ministro Secretario General de Gobierno, para los fines a que haya lugar".

De la normativa recién citada y parcialmente transcrita aparece una completa y total fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros sobre Televisión Nacional de Chile, que abarca no sólo todas las atribuciones fiscalizadoras relativas a las sociedades anónimas abiertas, sino -además- debe velar por el cumplimiento de las finalidades del ente fiscalizado (Televisión Nacional de Chile), por la regularidad de sus operaciones y establecer las responsabilidades de sus Directivos y ejecutivos. Estas últimas especies de facultades fiscalizadoras son las mismas que el inciso 2° del artículo 16 de la Ley N° 10.336 confiere a la Contraloría General de la República respecto de las entidades a las cuales esta norma se aplica, entre las cuales no está Televisión Nacional de Chile.

Si no se reconsideran los Dictámenes 016769 de 09 de julio de 1992 y 012130 de 26 de enero de 1993 de la Contraloría General de la República, dos organismos públicos fiscalizadores, la Superintendencia de Valores y Seguros y la Contraloría General de la República, ejercerían idénticas facultades de inspección sobre una misma entidad, la empresa Televisión Nacional de Chile. Ello, como es obvio, resultaría un contrasentido y una aberración

legal. ¿Qué ocurre si hay discrepancias entre ambos órganos de control?. ¿Qué opinión prima?. ¿Quién dirime las contiendas entre ambos fiscalizadores? Todas estas interrogantes tendrían que estar resueltas en la Ley 19.132 si el criterio de la Contraloría General expresado en los referidos dictámenes fuese el exacto y correcto.

Estos dictámenes contrarían el texto del inciso 3° y final del artículo 34 de la Ley N° 19.132, el que limita las facultades fiscalizadoras de la Contraloría, prescribiendo que **"Televisión Nacional de Chile sólo estará afecta al control de la Contraloría General de la República en los mismos casos, oportunidades, materias y forma en que lo estaría una sociedad anónima abierta privada"**. Este control es el que se señala en el artículo 25 de la Ley N° 10.336, mediante el cual **"La Contraloría General de la República fiscalizará la correcta inversión de los fondos fiscales que cualesquiera persona o instituciones de carácter privado perciban por leyes permanentes a título de subvención o aporte del Estado para una finalidad específica y determinada. Esta fiscalización tendrá solamente por objeto establecer si se ha dado cumplimiento a dicha finalidad"**.

Por otra parte, si se aplicaran los dictámenes cuya reconsideración tengo a bien solicitar, se le estaría imponiendo a Televisión Nacional de Chile un gravamen extra que no tienen las demás emisoras. Así, en la sesión de la Cámara de Diputados de fecha 14 de noviembre de 1991 se planteó que **"en materia de régimen económico, lo que se proponía era un autofinanciamiento, pero al mismo tiempo, se desea establecer una competencia leal con el resto de las empresas de televisión, lo que significa que Televisión Nacional de Chile no debe tener ventajas ni desventajas respecto de los demás canales por el hecho de ser una empresa del**

**Estado."**

Por último, en materia de fiscalización, en la última etapa del trámite legislativo, en sesión de fecha 23 de enero de 1992, se analizan y explican en la Cámara de Diputados las modificaciones introducidas por el Senado al proyecto aprobado por la primera. En relación a la fiscalización se expresa categóricamente: **"El Senado ha aprobado un artículo 34, por el cual la empresa queda sujeta únicamente a la tuición y fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, en los mismos términos que las sociedades anónimas abiertas, asimilándola en esta materia a la normativa que rige a las empresas comerciales privadas. Con ello se la excluye de la fiscalización y control de la Contraloría General de la República"**. En este mismo sentido, el Senado refunde los artículos 30 y 31 del Proyecto de la Cámara de Diputados en uno solo que pasa a ser el artículo 35 de la Ley 19.132, en el cual precisa en forma explícita y terminante **"que en lo no previsto en esta ley, rigen para Televisión Nacional de Chile las normas de las sociedades anónimas abiertas, y, la legislación relativa a las empresas del Estado que se dicte a futuro, sólo si la nueva legislación se extiende expresamente a ella"**. Desde esta perspectiva, se entiende claramente que la eliminación del artículo 30 del Proyecto de la Cámara de Diputados, que indicaba en forma expresa qué disposiciones no eran aplicables a Televisión Nacional de Chile - dentro de las cuales se encontraba el artículo 16 de la Ley 10.336 que fija la organización y atribuciones de la Contraloría General de la República- no obedece a la pretensión de hacer aplicable dicha normativa a Televisión Nacional, sino simplemente a establecer un texto refundido de carácter general que persigue la misma finalidad.

En consecuencia, atendido el tenor literal de las disposiciones legales citadas, el que no puede ser desatendido según el artículo 19 del Código Civil, toda la fiscalización de Televisión Nacional de Chile es ejercida por la Superintendencia de Valores y Seguros, usando las atribuciones de los artículos 4° del Decreto Ley N° 3.538 de 1980 y 24, 33 y 34 de la Ley N° 19.132. La Contraloría General de la República sólo intervendría si Televisión Nacional de Chile recibiera aportes o subvenciones del Estado y con el único fin de velar por el cumplimiento del objetivo de los referidos aportes o subvenciones, al tenor del transcrito artículo 34, inciso final, de la Ley N° 19.132.

La indicada interpretación literal de los textos legales que rigen la materia es la que hace lógica, coincidente y no contrapuesta la acción fiscalizadora tanto de la Superintendencia de Valores y Seguros como de la Contraloría General de la República, limitando correctamente el campo de acción de cada cual-

Recuerde el Sr. Contralor que los artículos 34 y 35, entre otros, de la Ley 19.132, por afectar las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República, siendo materias propias de ley orgánica constitucional, fueron sometidas a control del Tribunal Constitucional el cual -por sentencia de 24 de marzo de 1992- certificada en la publicación de esta Ley, las declaró conformes con la Constitución Política de la República.

No obstante que la interpretación literal, su historia fidedigna contenidas en la discusión y análisis de la misma tanto en el Parlamento como en los Mensajes y Proyectos del Ejecutivo, y la constitucionalidad de las normas transcritas bastan para descubrir el exacto sentido y alcance de la referida

ley.

A mayor abundamiento, la interpretación sistemática de las normas de la Ley N° 19.132 también es acorde con lo ya expresado. En efecto, la normativa legal que se está analizando crea una empresa -Televisión Nacional de Chile- que se rige en todo por las disposiciones que regulan el funcionamiento de las sociedades anónimas abiertas. Así surge irredargüiblemente de los artículos 24 parte final (**"No se aplicarán a la Corporación las normas de régimen y administración económica que rigen a las empresas del Estado"**), 25, 34 y 35 (**"Televisión Nacional de Chile se registrará exclusivamente por las normas de esta ley y, en lo no contemplado por ella, por las normas que rigen a las sociedades anónimas abiertas. En consecuencia, no le serán aplicables, para efecto legal alguno, las disposiciones generales o especiales que rigen o rijan en el futuro a las empresas del Estado, a menos que la nueva legislación expresamente se extienda a la empresa"**) de la Ley N° 19.132 interpretados sistemática y armónicamente, como lo manda el artículo 22, inciso 1°, del Código Civil.

Las normas de interpretación legal prefieren lo regulado por las disposiciones especiales y recientes sobre lo dispuesto en aquellas generales y más antiguas, esto es, en lo que respecta a la materia específica de la presente reconsideración, la Ley 19.132 prefiere a la Ley 10.336. En consecuencia, para determinar la legislación aplicable a la operatoria de Televisión Nacional de Chile debemos recurrir en primer lugar, preferente y casi exclusivamente, a lo establecido en la Ley 19.132 -su estatuto orgánico- y, sólo en silencio de éste, podemos recurrir a las demás normativa legal, entre la cual, atendida alguna específica materia, podría estar la Ley 10.336 que crea y fija las atribuciones de la Contraloría General de la República, la cual



en su artículo 16 dispone: "también quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos y empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un balance nacional". Esta disposición, que es la que se pretende rige a Televisión Nacional de Chile, a través de los dictámenes cuya reconsideración se solicita, no es aplicable a esta última, por las razones ya expuestas, las que implicarían -entre otras- la doble fiscalización de Televisión Nacional de Chile por dos organismos públicos diferentes, con todos los conflictos, problemas, incertidumbre jurídica, y carga extra que esto conllevaría.

A las mismas conclusiones llegan los informes en derecho evacuados por el profesor de Derecho Administrativo, don Eduardo Soto Kloss, que ya le fuera presentado a US., luego de emitido el primer dictamen; y el otro del también profesor de Derecho Administrativo, don Manuel Daniel Argandoña, que acompañó a esta reconsideración. Así, en este segundo informe se concluye:

**uno)** La fiscalización a que está sometida Televisión Nacional de Chile es, según su ley orgánica, la misma de aquella a que están sujetas las sociedades anónimas abiertas, y el órgano competente para realizarla es la Superintendencia de Valores y Seguros.

**dos)** Televisión Nacional de Chile no está comprendida en los términos del inciso 2° del artículo 16 de la Ley 10.336, tanto

porque por su naturaleza y definición no es una empresa de aquellas a que este precepto se refiere, cuanto porque el mismo control que allí se ordena respecto de las que señala es el que, en cambio, la ley 19.132 lo atribuye a la Superintendencia de Valores y Seguros.

**tres)** La Contraloría General de la República sólo puede fiscalizar a Televisión Nacional, según el artículo 34 de la Ley Orgánica 19.132, en los mismos casos, oportunidades, materia y forma en que lo puede hacer sobre las sociedades privadas, esto es, según los artículos 25 y 83 de la Ley 10.336, al rendir cuenta que ha cumplido la finalidad para que, eventualmente, hubiera percibido fondos del Fisco como aporte o subvención.

En este sentido, los dictámenes indicados emitidos por este órgano contralor, contrarían las normas legales existentes y, en especial, la Ley 19.132, que crea la Empresa Televisión Nacional de Chile.

POR TANTO,

y en mérito de lo expuesto, las disposiciones legales citadas, y los Informes en Derecho acompañados,

**SÍRVASE US.** reconsiderar los dictámenes números 016769 de fecha 9 de julio de 1992 y 0012130 de 26 de enero de 1993, y en virtud de esta reconsideración, dejarlos sin efecto, declarando: que es la Superintendencia de Valores y Seguros el órgano competente para fiscalizar a Televisión Nacional de Chile, la cual la ejerce en los mismos términos que respecto de la sociedades anónimas abiertas, esto es, de acuerdo al artículo 4° y demás pertinentes del Decreto Ley N° 3.538 del año 1980, y, además conforme a las normas específicas de los artículos 34 incisos 1° y 2°, y 35 de la Ley 19.132; y que esta misma sólo está afecta a la fiscalización de la Contraloría General de la República en los

mismos casos en que lo están las sociedades anónimas abiertas privadas, esto es, en los términos del artículo 25 de la Ley 10.336, únicamente en la medida que reciba fondos fiscales por leyes permanentes a título de subvención o aporte del Estado para una finalidad específica y determinada, y con el preciso y exclusivo fin de establecer el cumplimiento de la finalidad señalada.