

SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la actual Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

BOLETÍN N° 2.610- 07

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de presentaros su segundo informe sobre el proyecto de ley de la referencia, que tuvo su origen en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Dejamos constancia de que el proyecto de ley, excepto su artículo 3° transitorio, debe ser aprobado con el quórum propio de una ley orgánica constitucional, atendido lo dispuesto en los artículos 74, inciso segundo, y 88, inciso final, de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 63, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

Concurrió a una de las sesiones en que se estudió el proyecto el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Mario Fernández Baeza.

Estuvieron presentes durante el debate el Contralor General de la República, don Arturo Aylwin Azócar; el Jefe de la División Jurídica, don Gastón Astorquiza Altaner; el Jefe de la División Auditoría Administrativa, don Hernán Llanos González, y el Subjefe de la División de Coordinación e Información Jurídica, señor Jorge Correa Fontecilla.

Asistieron también, para exponer sus puntos de vista sobre esta iniciativa, el Presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), señor Oscar Yáñez Pol; el Secretario General, señor Manuel Bravo Muñoz, y el Pro-tesorero, señor Jorge Martínez Arévalo.

- - -

Dejamos constancia de las siguientes materias, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado:

I.- No fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones el artículo 1º, números 1 letra b, 5, 6, 20 (que pasa a ser 22), y 21 (que pasa a ser 23); y el artículo 2º transitorio (que pasa a ser 3º transitorio).

II.- Sólo fue objeto de indicaciones rechazadas el artículo 1º, números 8, 9, 10, 11 (que pasan a ser números 9 a 12), 12 (que pasa a ser 14), 14 (que pasa a ser 16) y 15 a 18 (que pasan a ser números 17 a 20).

III.- Indicación aprobada: número 14.

IV.- Indicaciones aprobadas con modificaciones: números 1, 2, 4, 10 y 13.

V.- Indicaciones rechazadas: números 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 y 15.

- - -

Con posterioridad a la emisión de nuestro primer informe, la Comisión recibió los informes en Derecho solicitados al Departamento de Derecho Público, cátedra de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, suscrito por los profesores señores Rolando Pantoja Bauzá y Claudio Moraga Klenner, y al Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás y profesor de la misma especialidad, señor Eduardo Soto Kloss.

Por su parte, la Contraloría General de la República acompañó un estudio acerca de algunos alcances del concepto de "auditoría" que utilizan los organismos superiores de control en el mundo.

Asimismo, la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, ASEMUCH, envió un documento en el que reitera su opinión con respecto a que el artículo 133 bis propuesto para la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República atenta contra lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política y el artículo 1º de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que consagran la autonomía municipal.

Todos esos antecedentes aportaron valiosos elementos de juicio, que se tomaron en consideración al analizar las disposiciones correspondientes.

- - -

ARTÍCULO 1º

Nº 1

Modifica, mediante cuatro letras, el artículo 10º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

- - -

Letra a

El Honorable Senador señor Silva observó que, aunque no se formularon indicaciones a esta letra, es necesario evaluar con mayor detención la conveniencia de que se reduzca el plazo máximo para efectuar la toma de razón de treinta a quince días, porque ha ocurrido que, habiendo recibido la Contraloría un decreto o resolución para este efecto, se ve obligada a recabar mayores antecedentes a la autoridad que lo expidió, o estima pertinente conceder un plazo para que aporten antecedentes quienes hayan comparecido impugnando la legalidad del acto administrativo de que se trate.

En estas situaciones, así como en aquellas en que el acto administrativo regula materias de gran extensión o de cierta complejidad, no sería posible dar cumplimiento al plazo menor que se está proponiendo instaurar.

El señor Contralor General indicó que ya no se presentan los casos a que aludía el Senador señor Silva. Estimó que la reducción del plazo no debería generar mayores problemas, porque, en un porcentaje considerable de los casos, la Contraloría ya está tomando razón dentro de quince días. En la práctica, si durante ese examen surgen objeciones, se le comunican a la autoridad que emitió el acto, quien lo retira y posteriormente lo reingresa corregido o envía uno nuevo en el que se subsanan los reparos.

El Honorable Senador señor Viera-Gallo consideró innecesario señalar un plazo, porque no priva al Contralor General de la atribución de tomar razón o representar el decreto o resolución con posterioridad, esto es, se trata de una figura en que el silencio administrativo no involucra ningún efecto en cuanto a la aprobación o rechazo del acto. La única consecuencia, y de carácter extremo, es la eventual responsabilidad

constitucional en que pudiera incurrir el Contralor por notable abandono de sus deberes si excede el plazo.

El Honorable Senador señor Díez estimó que, precisamente por esa circunstancia, debe mantenerse la determinación de un plazo máximo. Su supresión, indirectamente, dificultaría el ejercicio de sus atribuciones por la Cámara de Diputados. Recordó que en el listado de decretos que no hayan sido despachados dentro de plazo, que la Contraloría está obligada a enviar semestralmente a la Cámara de acuerdo al inciso cuarto del mismo artículo 10° que se modifica, debe indicarse los motivos del retraso.

El Honorable Senador señor Larraín estuvo de acuerdo con mantener la fijación de un plazo, pero se manifestó partidario de ampliarlo cuando se somete a toma de razón un reglamento.

La Comisión decidió acoger la reducción propuesta a quince días, tomando en cuenta la información proporcionada por el señor Contralor General. Sin perjuicio de ello, con el objeto de hacerse cargo de aquellas situaciones en que justificadamente la toma de razón se vea dificultada, tanto por razones de orden jurídico como de hecho, juzgó conveniente incorporar una frase similar a las del inciso quinto del artículo 82 de la Constitución Política y del artículo 46 de la ley N° 17.997, que le permiten al Tribunal Constitucional prorrogar el plazo de que dispone para pronunciarse sobre los requerimientos que se le formulen para resolver cuestiones sobre constitucionalidad.

De esta forma, si existen motivos graves y calificados, de los que dejará constancia en resolución fundada, el Contralor General podrá prorrogar el plazo máximo para efectuar la toma de razón hasta por otros quince días.

La enmienda se aprobó por unanimidad, con los votos de los Honorables Senadores señores Díez, Larraín, Viera-Gallo y Silva.

Letra c

La Comisión advirtió que, por consideraciones de redacción del inciso tercero del artículo 10° que se modifica, que se refiere al plazo dentro del cual el Contralor General debe dar cuenta de los decretos de insistencia, era preciso adicionar al cambio de la frase "Congreso Nacional" por "Cámara de Diputados", el reemplazo de la preposición y el artículo que la anteceden.

La modificación se aprobó en forma unánime, con la misma votación anterior.

- - -

Letra d

La indicación N° 1, del Honorable Senador señor Díez, propone suprimir esta letra, que reemplaza por dos nuevos incisos los actuales incisos quinto a undécimo del artículo 10°, donde se regula la exención de la toma de razón, los decretos de trámite de urgencia y los decretos de urgencia.

La indicación N° 2, del Honorable Senador señor Martínez, propone reemplazar la letra, con el propósito de sustituir la frase final del nuevo inciso primero por un inciso separado, en el cual se precisa que la resolución que exima de toma de razón podrá ser general o para un caso determinado, deberá ser fundada, en ella se fijarán las modalidades por las cuales se fiscalice la legalidad de los decretos o resoluciones y, además, en cada oportunidad, se deberá dar cuenta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política.

La Comisión analizó separadamente los dos nuevos incisos que se proponen en el proyecto de ley, puesto que corresponden a materias distintas.

El nuevo inciso quinto (que sustituiría los actuales incisos quinto y sexto) declara que el Contralor General podrá eximir de la toma de razón los decretos y resoluciones que se refieran a materias que no considere esenciales, sin perjuicio de las exenciones legales. La resolución del Contralor establecerá los procedimientos de fiscalización aplicables a dichos actos.

El profesor don Eduardo Soto Kloss, en su informe, objetó la constitucionalidad de esta propuesta, porque, en su opinión, vulnera el artículo 88, inciso primero, de la Constitución. Sostuvo que la toma de razón es un trámite que la Constitución ha previsto para los decretos y resoluciones de la Administración y que debe emitirse en conformidad a la ley. Dicha ley es de naturaleza orgánica constitucional, por cuanto incide en atribuciones de la Contraloría General de la República, como lo dispone el artículo 87, inciso primero, frase final, y, en esa medida, sólo corresponde al legislador orgánico constitucional determinar lo que debe tomarse razón y lo exento de este trámite procedimental administrativo. No puede él remitir o delegar esa materia en el Contralor General, porque ello constituye una delegación de atribuciones legislativas, que sólo está

permitida, en las condiciones específicas y restrictivas que establece el artículo 61 de la Constitución, para que el Congreso Nacional la autorice respecto del Presidente de la República.

El Honorable Senador señor Díez señaló que le hacía fuerza la circunstancia de que el artículo 88 de la Carta Fundamental exprese que el Contralor General toma razón de los decretos y resoluciones que, "en conformidad a la ley", deben tramitarse por la Contraloría. Esto es, deja encomendada la materia a la regulación del legislador, lo que hace razonable plantear la eventual inconstitucionalidad de la norma.

El Honorable Senador señor Silva añadió que también se ha criticado la aplicación práctica que la Contraloría General ha dado, desde hace varios años, a la determinación de las materias que no considera esenciales, al indicar primeramente materias muy genéricas, que deja exentas de toma de razón, y luego, por la vía de la excepción, señalar las que considera esenciales. En una época ello tuvo mucha importancia, pues entiende que, al cambiarse los criterios, como ocurre en forma periódica, no se incluyó en el listado de materias que se estimaban esenciales algunas importantísimas, como los decretos de expulsión del territorio nacional.

El señor Contralor General aclaró que los decretos de expulsión estaban dentro de aquellos considerados esenciales, y la Contraloría lo representó al Gobierno de la época, pero éste mantuvo su criterio. Por otra parte, consideró que es prácticamente imposible elaborar una nómina de materias no esenciales, porque hay miles de actos administrativos. Se intentó confeccionarla, pero los listados de exenciones eran enormes, lo que creaba un problema práctico gravísimo, y se llegó a la fórmula contraria, esto es, la de señalar cuáles son las materias esenciales. Periódicamente se están actualizando mediante resoluciones de la Contraloría que se publican en el Diario Oficial.

La Comisión tuvo en cuenta que una preocupación similar por este tema se aprecia en la indicación N° 2, que plantea la necesidad de informar a la Cámara de Diputados cada vez que se declaren ciertas materias exentas de la toma de razón.

Al respecto, estudió la posibilidad de señalar en la ley los criterios que deberían considerarse para calificar a una materia como esencial o no -como la circunstancia de que el acto afecta derechos esenciales de las personas- y, en esa virtud, mantenerla sujeta a toma de razón o eximirla de ese trámite, lo que declararía el Contralor mediante resolución de carácter general. Sin embargo, descartó establecer esa diferenciación, al carecer en esta oportunidad de elementos suficientes para llevarla a cabo de modo apropiado.

Frente a las inquietudes suscitadas, la Comisión optó por no innovar en la regulación de la exención de toma de razón, desechando la sustitución de los actuales incisos quinto y sexto del artículo 10°, con lo que acogió, parcialmente, la propuesta de supresión contenida en la indicación N° 1.

Como consecuencia de esta decisión, resolvió actualizar la referencia contenida en la frase final del inciso sexto a las atribuciones de la Cámara de Diputados, que están hechas a la Carta de 1925.

El nuevo inciso sexto -que reemplaza a los actuales incisos séptimo a décimo- del artículo 10°, permite que el Contralor General, de oficio o a petición del Presidente de la República y por resolución fundada, autorice que se cumplan, antes de su toma de razón, los decretos o resoluciones que dispongan medidas que tiendan a evitar o a reparar daños a la colectividad o al Estado, originados por terremotos, inundaciones, incendios, desastres, calamidades públicas u otras emergencias, o cuando se trate de medidas que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaran inmediatamente, debiendo expresarse así en el mismo decreto o resolución.

Esta propuesta fue cuestionada por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y por el profesor señor Soto Kloss.

El profesor señor Soto Kloss consideró que el nuevo inciso sexto que se propone también es inconstitucional, por las mismas razones señaladas respecto del nuevo inciso quinto.

Sostuvo que, conforme a la Constitución, lo referente a la toma de razón de decretos o resoluciones (sea lo que es afecto a este trámite, lo que de él está eximido, la forma y el momento de realizarlo, su plazo, sus efectos, etc.) es materia de reserva legal, propia, exclusiva y excluyente del legislador orgánico constitucional (artículos 88, inciso primero, y 87, inciso primero, frase final). Estímese como remisión o estímese como delegación, ambas figuras son inconstitucionales, por lo que el inciso sexto adolece de nulidad.

La Facultad de Derecho de la Universidad de Chile señaló que esta modificación pretende eliminar del texto de la ley orgánica de la Contraloría los decretos y resoluciones denominados “con trámite de urgencia”, es decir, aquellos que imponen al Contralor un menor plazo para practicar la toma de razón de un decreto o resolución, basada en que se disminuye el plazo legal para llevar a cabo dicho control, desde los

actuales 30 a 15 días. Quedaría subsistente el “decreto de urgencia”, esto es, aquel cuya tramitación supone primeramente darle publicidad o comunicación para poder cumplirlo de inmediato, dejando el control jurídico de la Contraloría General de la República como último trámite dentro del procedimiento formativo de estos actos. En ese contexto, hizo presente consideraciones de dos órdenes.

Por una parte, en los términos en que se encuentra redactada la norma se elimina toda referencia a la posibilidad de que la Administración, en casos excepcionales, pueda resolver medidas administrativas aun antes de expedirse el respectivo decreto o resolución, el que, con todo, debe ser dictado y remitido a la Contraloría General dentro del plazo de 30 días de dispuesta la medida. Esta modalidad, conforme al actual inciso décimo del artículo 10 de la ley orgánica de la Contraloría, es aplicable a los casos de suplencias o interinatos en Servicios de urgencia y hospitalarios, en la enseñanza pública y en las oficinas unipersonales.

Estimó que los casos que menciona dicho inciso décimo refieren circunstancias especiales que tienen por objeto evitar que los servicios a los cuales se aplica se vean afectados, ni tan siquiera por un breve plazo, en el regular y necesario funcionamiento de los mismos, circunstancia que el legislador había estimado de mayor importancia que el cumplimiento de la forma normal que debe revestir la decisión que se adopta, sea a través de un decreto o una resolución. Al eliminar esta posibilidad de actuación administrativa especial, los servicios afectados podrían verse enfrentados a una alternativa: suspender momentáneamente el servicio de que se trate o que debe cumplir quien ejerce el cargo que debe ser llenado, o recurrir a una actuación alternativa informal, que sería la “reserva de número y fecha” del decreto o resolución que, en los hechos, sería dictado con posterioridad, pero que, para todos los efectos, llevaría una individualización coetánea con la ejecución de la medida.

Por otra parte, la mencionada Facultad destacó que el proyecto hace facultativo para el Contralor General dictar una resolución fundada en que señale las materias en las cuales se autoriza que el respectivo decreto o resolución pueda ser cumplido aun antes de su toma de razón. En esa medida, podría suceder que el Contralor retarde o postergue la emisión de la resolución correspondiente, o, incluso, rehúse dictarla, con los consiguientes efectos perjudiciales para la marcha y desarrollo de los asuntos administrativos. Consideró que, por lo mismo, de mantenerse el precepto, sería aconsejable fijar en él un plazo al Contralor General para que dicte la resolución pedida por el Presidente de la República, y se obligue a justificar la negativa a expedirla.

La Comisión no compartió las preocupaciones contenidas en esos informes en Derecho.

Juzgó, por un lado, que el nuevo inciso del artículo 10° no adolece de inconstitucionalidad, en la medida en que será la propia ley orgánica constitucional la que determinará los parámetros conforme a los cuales un acto administrativo podrá cumplirse antes de su toma de razón. No se trata de establecer si el acto estará afecto a toma de razón o exento de ella, sino de permitir que se posponga ese trámite cuando concorra alguna de las situaciones que el propio legislador indicará, con la sola particularidad de que mencionará, precisamente, la autoridad administrativa (el Contralor General de la República) llamada a apreciar las circunstancias de hecho que configurarán alguna de aquellas excepciones que habilitan para que el acto administrativo se cumpla en forma previa a la toma de razón.

Consideró, por otro lado, que las inquietudes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile se refieren a dificultades que podrían surgir de la aplicación de la normativa y de la necesaria adecuación a ella de los procedimientos vigentes. Al respecto, le pareció que deberá confiarse en el buen criterio de las autoridades llamadas a darle aplicación y en la eficacia de los mecanismos de fiscalización pertinentes.

Por lo mismo, estuvo de acuerdo con la proposición del nuevo inciso sexto, que pasará a ser séptimo, al mantenerse los actuales incisos quinto y sexto del artículo 10°. Con todo, le surgió una duda acerca del alcance que podría darse a las excepciones, sobre todo en los casos en que se trate de medidas que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaran inmediatamente. Entendió que, habitualmente, se han empleado estos conceptos respecto de medidas de orden económico, pero los estimó insuficientes frente a la eventualidad de que, en definitiva, al someterse a la toma de razón, el acto fuese representado por ilegal. Coincidió, por tanto, en la utilidad de establecer una contraexcepción, de forma tal que, aunque se den las circunstancias que se mencionan en el precepto, el decreto o resolución siempre deba ir a toma de razón previa si afecta derechos esenciales de las personas.

Como consecuencia de la sustitución del contenido de los incisos séptimo a décimo del artículo 10°, la Comisión resolvió dejar vigente el inciso undécimo, relativo a la fiscalización y medidas disciplinarias procedentes en caso de infracción a la normativa sobre decretos de urgencia. Únicamente, por razones de concordancia, cambió la referencia que hace dicho inciso undécimo (que pasa a ser octavo) a "los dos incisos precedentes" por "el inciso precedente", que será el nuevo séptimo.

En consecuencia, se acogió parcialmente la indicación N° 1 y se aprobó con modificaciones la N° 2, con los votos de los Honorables Senadores señores Díez, Larraín, Viera-Gallo y Silva.

- - -

N° 2

Deroga el artículo 12°, que permite al Contralor o a un delegado asistir con derecho a voz a las sesiones de consejo de las instituciones sometidas a su fiscalización. Esta norma no recibió indicaciones.

El Honorable Senador señor Silva dio a conocer que siempre ha estimado que el artículo es inconveniente, por cuanto confunde administración y control, y el delegado termina transformado en vocero de la institución ante la Contraloría. Entendió que, por lo mismo, generalmente no se aplica.

El señor Contralor General añadió que, además, la asistencia del delegado se toma como aquiescencia de la Contraloría frente a los acuerdos adoptados en esas sesiones, como ocurrió cuando se autorizaron las ventas de cobre a futuro. Consideró imposible que, durante el transcurso de una sesión, se pueda hacer una fiscalización eficaz y evaluar los alcances de las medidas que se adopten sin contar con todos los antecedentes técnicos. En la práctica, cuando las entidades necesitan información antes de tomar un acuerdo, la recaban en forma anticipada, sin que se haga uso de este artículo.

El Honorable Senador señor Aburto discrepó con las opiniones anteriores, por cuanto estimó que la disposición podría presentar utilidad en ciertos casos. De allí que no sea partidario de eliminar la facultad de asistir a las sesiones de los consejos, sino de mejorarla, refiriéndola a materias determinadas, cuando la propia Contraloría lo estime conveniente para un mejor ejercicio de sus atribuciones.

El Honorable Senador señor Díez coincidió en que esa sería una buena solución, porque es efectivo que existe el riesgo de que el delegado de la Contraloría se involucre en el organismo fiscalizado, pero, por otro lado, al derogar esta atribución podría entenderse que el Contralor pierde el derecho a asistir o a nombrar un delegado.

La Comisión optó por mantener la norma, pero en términos de que, no ya directamente el Contralor, sino que delegados de éste, puedan asistir a sesiones específicas de estos consejos cuando lo

estime conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones. Para reforzar la idea de que la asistencia tiende a reunir antecedentes relacionados con las funciones propias de la Contraloría, y no a intervenir en la administración de esos organismos, suprimió la referencia al derecho a voz, y, además, por ser innecesaria, la mención de que no genera mayor remuneración.

Se sustituyó por unanimidad, con los votos de los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick, Díez, Silva y Viera-Gallo.

Nº 3

Modifica el artículo 14, para transformar de obligatoria en facultativa la intervención del Contralor o un delegado suyo en la destrucción e incineración de documentos de la deuda pública, especies valoradas u otros efectos.

El señor Contralor General señaló que este artículo produce una complicación práctica, por las numerosas actividades que realizan los funcionarios de la Contraloría. La intervención de ésta en tales actuaciones es permanente respecto de ciertos organismos, como la Casa de Moneda, pero también se reciben peticiones esporádicas de otros, respecto de las cuales no se justifica destinar un funcionario a presenciar la incineración, sino que basta con controlar las actas que se levanten.

El Honorable Senador señor Díez manifestó su temor de que, en el futuro, pudiera producirse algún problema como consecuencia de atenuar el rigor del control en esta materia.

El Honorable Senador señor Chadwick destacó que solamente se quiere evitar la presencia física de un funcionario de la Contraloría, pero se mantendrá el control por otras vías.

La Comisión resolvió consignar, primeramente, la atribución del Contralor para adoptar las medidas que estime convenientes para fiscalizar la destrucción e incineración de dichos efectos y, en ese contexto, señalar que ella incluye la de designar delegados para que intervengan en esas actuaciones.

Fue reemplazado en forma unánime por los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick, Díez, Silva y Viera-Gallo.

- - -

Nº 4

Intercala un artículo 21 bis, conforme al cual la Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

Precisa que, a través de estas auditorías, la Contraloría General evaluará el correcto funcionamiento de los servicios públicos y de sus sistemas de control interno; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

Enseguida, faculta al Contralor General para establecer las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías que corresponde efectuar al organismo fiscalizador.

Por último, permite a la Contraloría General autorizar a los servicios sujetos a su fiscalización, en casos calificados, la contratación de auditorías de estados financieros a empresas particulares externas, las cuales estarán sujetas a su tuición técnica.

La indicación Nº 3, del Honorable Senador señor Díez, propone suprimir este numeral.

La indicación Nº 4, de S.E. el Presidente de la República, recomienda sustituir el artículo 21 bis propuesto por el siguiente:

“Artículo 21 bis.- La Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público, y la probidad administrativa.

Conforme a lo anterior, a través de estas auditorías la Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la legalidad de la recaudación, percepción, uso e inversión de los recursos públicos; fiscalizará la debida aplicación de las disposiciones relativas a la legalidad de la administración financiera del Estado, particularmente, aquéllas que se refieren a la ejecución presupuestaria; examinará la exactitud de los estados financieros, y verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos.

Las opiniones y conclusiones que procedan serán puestas en conocimiento de las autoridades y jefaturas respectivas, sin perjuicio de la responsabilidad de las personas que hayan incurrido en alguna actuación ilegal.

Con todo, la Contraloría General con motivo de estas auditorías o del control de legalidad, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones administrativas. Tampoco podrá extender dicho control a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos por la administración.

El Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, plazo y modalidades de las auditorías que corresponde efectuar al Organismo Fiscalizador.

Sin perjuicio de sus atribuciones, la Contraloría General podrá autorizar, en casos calificados, a los servicios sujetos a su fiscalización, la contratación de auditorías de estados financieros a empresas particulares externas.”.

La indicación N° 5, del Honorable Senador señor Stange, también sugiere reemplazar el artículo 21 bis, proponiendo al efecto el siguiente:

“Artículo 21 bis.- La Contraloría General velará por el cumplimiento de las normas jurídicas y el resguardo del patrimonio público y de la probidad administrativa, entre otros mecanismos, a través de la realización de auditorías, con arreglo a las cuales evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades sujetos a su fiscalización; verificará la correcta recaudación, percepción, uso e inversión de los recursos públicos; fiscalizará la debida aplicación de las disposiciones sobre administración financiera del Estado, en especial, las que se refieren a la ejecución presupuestaria; examinará la exactitud de los estados financieros y verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos.

Las opiniones, conclusiones y sugerencias que procedan serán puestas en conocimiento de las autoridades y jefaturas respectivas, sin perjuicio de las demás medidas que procedan para hacer efectiva la responsabilidad de quienes hayan incurrido en alguna actuación ilegal.

Con motivo de las auditorías la Contraloría General no podrá evaluar los aspectos de mérito o conveniencia que sirvan de fundamento a las decisiones administrativas.

El Contralor General establecerá la forma, plazos y modalidades de las auditorías que corresponde efectuar en virtud de lo dispuesto en el presente artículo.”.

El artículo 21 bis aprobado por la Cámara de Diputados fue objeto de críticas de constitucionalidad, tanto por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile como por el profesor señor Soto Kloss.

El informe de la Universidad de Chile consideró que se crea un concepto de auditoría que excede en mucho al que admite la legislación vigente, que lo restringe solamente a la auditoría de estados financieros.

Hizo notar que el concepto de auditoría se extiende al “correcto funcionamiento de los servicios públicos”, “el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos” y, sobre esa base, se hace abarcar al informe o dictamen con que concluyen esas auditorías “las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte”; lo que implica, asimismo, la facultad de hacer el seguimiento posterior de las correcciones necesarias para remediarlos, haciendo efectiva, en su caso, la responsabilidad de las autoridades que no acaten lo resuelto en ellos. Lo anterior, dada la circunstancia de que la Contraloría General ha afirmado sistemáticamente que sus “dictámenes son obligatorios para los servicios” y que su inobservancia, por constituir contravención de la ley en que se basan, “puede irrogar responsabilidad para los funcionarios que deban adoptar medidas conducentes”, bajo pena de perseguir su “responsabilidad, a través de los procedimientos que la ley establece al efecto” (dictamen N° 27.303, de 1991, entre otros).

Afirmó que, como los artículos 87 y 88 de la Constitución Política de la República no contemplan estas atribuciones dentro de la competencia que asignan a la Contraloría General, el artículo 21 bis peca de inconstitucionalidad.

Manifestó a continuación que, para justificar la procedencia de esas disposiciones, se ha argumentado “que el control de legalidad comprende el control de eficacia, al tenor de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”.

Sostuvo que esta afirmación no se sustenta en el texto ni en la historia fidedigna de la ley N° 19.653, de 1999, que introdujo las disposiciones respectivas a la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido se

fijó por el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000. Por el contrario, el nuevo artículo 61 de esta Ley Orgánica Constitucional dispuso explícitamente que “la obligación de velar por la observancia de las normas de este Título”, el Título III, que es el invocado en la especie, correspondería a “Las reparticiones encargadas del control interno en los órganos y organismos de la Administración del Estado”, manteniendo, sin innovar, las atribuciones reconocidas por el ordenamiento jurídico a la Contraloría General.

El inciso primero de este artículo 61 termina expresando que las facultades de esos órganos de control interno son “sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República”, esto es, de las atribuciones que la Constitución y la ley reconocían al Organismo Contralor, las que en materia de probidad administrativa eran única y exclusivamente las relativas a la probidad *funcionaria*, como una consecuencia de la fiscalización del Estatuto Administrativo que la ley N° 10.336, de 1964, radica en la Contraloría General. Por consiguiente, el concepto social de probidad que aplica el artículo 55 de esa ley, no es fiscalizable por el Organismo Contralor, por referirse al “empleo de medios de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz”, en tanto escapa a los límites de fiscalización de la legalidad que el artículo 87 de la Constitución confía a la Contraloría General.

Agregó que esta tesis institucional tiene profundas raíces en la historia administrativa del país.

Para no retroceder más en el tiempo, cabe recordar que ya en 1977 la Contraloría buscó obtener el reconocimiento de un control de eficiencia y eficacia análogo al que ahora se está proponiendo, lo que se rechazó en las sesiones 311^a y 313^a de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, y llevaron al Gobierno a dictar el D.L. N° 2.053, de 1977, por medio del cual se eliminaron varias frases del D.L. N° 1.263, que se referían al control que ese texto llamaba a ejercer a la Contraloría General sobre la Administración, entre ellas la de “auditoría administrativa”, invocada por el Organismo Contralor como antecedente inmediato del control de eficacia y eficiencia que propugnaba. De esa manera quedó perfectamente claro el alcance asignado a la primera parte del artículo 87 de la Carta Política, en cuanto establece que “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá *el control de legalidad de los actos de la Administración*”.

Desde una perspectiva general, además, estimó que se contraviene el principio de *distribución de competencias* sancionadas por la Constitución, puesto que, si el artículo 24 de la Constitución ha radicado en el Presidente de la República el gobierno y la administración del

Estado -siendo la “administración del Estado” la gestión de los intereses generales del país-, entonces es ese órgano constitucional el titular de la competencia exclusiva y excluyente para definir la forma, oportunidad e intensidad con que se acometerá su satisfacción por parte de los servicios públicos. Pretender que la Contraloría General de la República asuma funciones referidas a controles de eficiencia administrativa –lo que supondrá poder calificar por vía indirecta la efectividad y la propia gestión o resultado de la Administración del Estado-, significa otorgarle la competencia para enjuiciar al Gobierno, con la particularidad de que en el actual sistema político ella misma no compromete su responsabilidad ante el Pueblo en cada elección popular o plebiscito y, por tanto, sus actos fiscalizadores en temas de eficiencia y gestión no valdrán como “propios de la comunidad”, ya que la Contraloría no es su representante. Ello, finalmente, redundará también en un nuevo debilitamiento del Poder Legislativo en las funciones que le son propias por tradición constitucional chilena.

Por último, llamé la atención sobre el hecho de que el artículo subordina las auditorías privadas a la tuición técnica de la Contraloría General, lo que pugna con la naturaleza de ese análisis profesional, que por sí es independiente y se realiza conforme a “las normas de auditoría generalmente aceptadas” nacional e internacionalmente por esa profesión.

El informe del profesor señor Soto destacó que, según las leyes que regulan cada servicio público de la Administración del Estado, compete a su jefe superior o jerarca máximo la dirección de él, sujetándose a la Constitución y a las leyes dictadas en su conformidad, y él es el responsable de la marcha del servicio.

Por consiguiente, lo dispuesto por el inciso segundo, parte final, de este artículo 21 bis, que otorga atribuciones a la Contraloría para formular proposiciones a fin de subsanar los vacíos que detecte a través de auditorías, incide en la autonomía que los servicios aludidos tienen por ley para administrarse por sí mismos, en el caso de los dotados de personificación, que constituyen los servicios descentralizados, esto es, la Administración descentralizada, y de las potestades propias que la ley atribuye a los jefes superiores de servicios centralizados.

Concluyó que, si se trata de “proposiciones” carentes de toda obligatoriedad para dichos servicios, este precepto puede ser admitido en el ordenamiento sin que vulnere la Constitución, la cual confiere al Presidente de la República la atribución de administrar (artículo 24) con la colaboración de los Ministros de Estado (artículos 33 a 37), y los servicios públicos y organismos que integran la Administración del Estado (ley N°18.575, artículo 1°), y no a la Contraloría General de la República.

El señor Contralor General planteó que este artículo es uno de los puntos novedosos del proyecto de ley, y crucial para el buen uso de los recursos públicos.

Hoy día las auditorías están encaminadas, fundamentalmente, a velar por el correcto uso de los recursos públicos que son proporcionados por la comunidad, a la cual le interesa que sean empleados adecuadamente, como lo exige el ordenamiento jurídico. El proyecto de ley parte de ese supuesto, que ha servido de base para la aprobación del presupuesto de la Contraloría para este año, en el sentido de que habrá especial preocupación por la fiscalización de los recursos públicos. Gran parte de este control ya se está haciendo, de acuerdo a la interpretación que ha dado a la normativa vigente. Sin embargo, parece bastante insólito que el concepto de "auditoría", que es una de las funciones más importantes que tienen todas las Contralorías y tribunales de cuentas del mundo, no aparezca ni una sola vez en su ley orgánica, y sólo figure incidentalmente en la Ley de Administración Financiera del Estado. En consecuencia, pareciera que es el momento de aclarar definitivamente este punto en la ley orgánica, para no mantener una situación de incertidumbre tal que la misma Contraloría podría vacilar entre inmiscuirse en materias que son propias de la Administración o restringirse a asuntos meramente formales.

La indicación del Ejecutivo tiene el mérito de centrarse en la protección de la legalidad, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa -lo que está fuera de discusión, porque son los grandes conceptos que hoy en día se manejan en la materia- y de explicar en forma amplia los distintos aspectos que comprende esta auditoría, como la evaluación de los sistemas de control interno, la fiscalización de la recaudación, percepción, uso e inversión de los recursos públicos, la aplicación de las normas administrativas relativas a la administración financiera del Estado y el examen de la exactitud de los estados financieros. Pero plantea con insistencia que lo que se debe fiscalizar es la legalidad, y en ningún caso extender el control a la eficiencia o eficacia. Si lo que se quiere es un control meramente formal, esta propuesta no significa ningún avance.

Consultado por el Honorable Senador señor Chadwick acerca de si el texto de la Cámara le permitiría a la Contraloría, por ejemplo, fiscalizar los sobrepagos en la adquisición de bienes públicos, el señor Contralor señaló que el artículo 87 de la Constitución Política le permite fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos fiscales en un sentido amplio.

En el caso de los precios, es evidente que debe haber un margen de fluctuación. A manera de ejemplo, recordó el caso de

las indemnizaciones por término de servicios a ciertos funcionarios públicos, las que cumplían con todas las formalidades necesarias, pero cuyos montos fueron desproporcionados e irracionales. Otro ejemplo sería si se establece mañana un contrato por realizar una tarea minúscula, y se le fija un valor de millones de pesos, que no tiene ninguna relación; o cuando no se cobran los créditos, por una negligencia manifiesta; o cuando se otorgan créditos sin dejar garantía, o cuando se sabe a ciencia cierta que se otorgan créditos a personas insolventes, o cuando no se utilizan los recursos presupuestarios. En todos estos casos es evidente que hay una grave negligencia en el cuidado de los recursos públicos. Recordó que, durante el Gobierno de don Patricio Aylwin, tuvo que plantearle que en algunas Regiones se había ejecutado solamente el 30% del presupuesto en el mes de octubre. En la actualidad, la Contraloría no puede representar esto.

A su juicio, estos hechos están incluidos dentro del concepto de legalidad, porque la ley encomienda a los servicios públicos la consecución de ciertos fines. El artículo 2.129, en relación con el 44, ambos del Código Civil, exige al mandatario que administra bienes ajenos que responda por la culpa leve, esto es, “la diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios”. Si esa es la exigencia respecto de quien administra bienes privados, se preguntó si se va a aceptar que un agente del Estado actúe con menos diligencia en la administración de los fondos públicos, ya que se trata de hechos en que hay un manifiesto, un grosero mal manejo de los recursos públicos. En su opinión, ahí hay una ilegalidad. Desde el punto de vista de la eficiencia, es ineficiencia para un economista, para un administrador público, pero, desde el punto de vista de la legalidad, es evidente que hay una ilegalidad, y cuando la Contraloría se encuentra frente a situaciones de esta índole tiene necesariamente que representarlas.

Señaló que se siente en la obligación de comentar que su antecesor tenía el criterio de que la Contraloría debía atenerse estrictamente a lo legal, al procedimiento, y muchas veces los informes de auditoría eran drásticamente jibarizados, no obstante que se sabía a ciencia cierta que había un manifiesto mal empleo de recursos públicos.

Él cambió ese criterio sobre la base de lo que dice la Constitución Política, la ley orgánica, los principios generales de nuestro ordenamiento jurídico. Con una interpretación restrictiva de la ley se daría el absurdo de que, por aplicación del inciso segundo del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contraloría, este organismo tendría más facultades en aquellas empresas que no son servicios públicos, que en aquellos organismos que sí lo son. Además, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado es insistente en la aplicación de la debida diligencia en el uso y manejo de los recursos públicos.

Precisó que la Contraloría no tiene interés en inmiscuirse en lo que es propio de la autoridad administrativa. Hay que evitar por todos los medios que la Contraloría se transforme en co-administrador, y por ello está absolutamente de acuerdo en señalar que no le corresponde hacer control de conveniencia y mérito. A la Contraloría no le corresponde evaluar ni las políticas, ni los programas de Gobierno. A eso le teme el Poder Ejecutivo, a que la Contraloría empiece a cuestionar un programa de Gobierno. Pero sí cuestionará si ha habido gastos administrativos absolutamente indebidos, precios desorbitados, porque todo eso está dentro del ámbito de la legalidad.

El Jefe de la División Jurídica de la Contraloría, señor Astorquiza, consultado por el Honorable Senador señor Chadwick acerca del concepto de "legalidad", que suele ser usado con énfasis contrapuestos, expuso que, en la indicación del Ejecutivo, la función de controlar la legalidad se interpreta en sentido estricto, de mera apreciación formal.

Añadió que la doctrina, la jurisprudencia y también la Contraloría, reconoce que hay principios que emanan del ordenamiento jurídico y que están implícitos en las normas. La debida fundamentación que debe tener toda la actividad administrativa y la buena fe con que debe realizarse, son aspectos que la Contraloría entiende comprendidos en el control de legalidad. Entiende que también puede hacer apreciaciones respecto a la proporcionalidad y racionalidad. La fundamentación de una actividad administrativa no es un tema novedoso, como se aprecia en los tribunales de justicia al conocer los recursos de protección. Para determinar si existe o no arbitrariedad, entre los aspectos que verifican, precisamente, están el de la fundamentación y el de la racionalidad, porque la falta de razón significa arbitrariedad. Entonces, se estaría incurriendo en arbitrariedad, que es un tema netamente jurídico, cuando una actividad administrativa no está siendo debidamente razonada y fundamentada. Aclaró que se atreve a hacer esta precisión, porque ellos sostienen un concepto amplio de la legalidad, y frente a eso, se encuentran con un criterio que pretende restringirlo.

El Honorable Senador señor Silva opinó que la posición de la Contraloría representa la evolución que estas materias han alcanzado en todo el mundo.

Consultado por el Honorable Senador señor Viera-Gallo respecto del alcance que tiene la primera frase del inciso segundo del artículo 21 bis que aprobó la Cámara, en el sentido de que, a través de las auditorías, la Contraloría General "evaluará el correcto funcionamiento de los servicios públicos", el señor Contralor manifestó que podría considerarse que esa frase es demasiado amplia. Podría acotarse al empleo de los

recursos, a la evaluación de los sistemas del control interno, que es lo básico, porque han comprobado que, en el 80% de los casos en que se han presentado problemas, éstos se han debido a que no había un sistema de control interno.

El Honorable Senador señor Chadwick observó que estos temas deben precisarse con toda claridad en la misma ley, porque no pueden quedar entregados a la interpretación de futuros Contralores. Agregó que es importante verificar que el gasto que se hace tenga relación con la finalidad del servicio.

El jefe de la División de Auditoría Administrativa de la Contraloría, señor Llanos, ratificó que la Contraloría entiende el concepto de auditoría en un sentido amplio. Hoy en día, la auditoría que realiza la Contraloría se hace sobre la base de un modelo de control que comienza precisamente por la evaluación del sistema de control interno, porque existe consenso internacional en que es lo mejor para reducir los riesgos, irregularidades y errores que puedan cometerse en la administración de los recursos. Se hacen exámenes de operaciones, o "examen de cuentas", como señala la ley vigente. Hacen auditoría a estados financieros, que es otro elemento que se incorpora al proyecto, la cual, en términos muy simples, tiene como objetivo emitir un dictamen sobre la racionalidad de las cifras que presentan los estados financieros de las instituciones del sector público, es decir, si han sido preparados conforme a los principios de contabilidad y a las disposiciones legales del sector público. También se realizan investigaciones especiales, entre las que está toda la gama de investigaciones sumarias.

Informó que la Contraloría ha incorporado en los últimos años lo que se denomina la auditoría de programas horizontales; aspecto innovador que, obviamente, la ley orgánica de la institución no pudo recoger en su oportunidad. Explicó que estos programas horizontales corresponden a una nueva forma de fiscalización sobre materias, áreas o funciones relevantes de toda la Administración o de una parte de ella, sobre aspectos que interesan a la comunidad y a los poderes públicos. Por ejemplo, hace dos años hicieron un programa que se denominó "Del control sobre la disposición de los residuos sólidos, domiciliarios e industriales", que fue de carácter horizontal, porque abarcó a todos aquellos servicios de la Administración que les corresponde efectuar controles en materia ambiental, y los resultados del programa fueron puestos en conocimiento del Ejecutivo. Efectúan, además, una serie de otras actividades que se derivan de peticiones de la Cámara de Diputados, de particulares, de autoridades del Ejecutivo, etc., que son investigaciones que llevan en sí un concepto amplio de auditoría.

La proposición de artículo 21 bis recoge una aspiración que hoy ya es una realidad, porque están a punto de firmar un convenio con el Banco Interamericano del Desarrollo para financiar un proyecto de modernización de la gestión de la Contraloría. En este proyecto, uno de sus componentes, aspecto de primera importancia, es el establecimiento de un sistema de auditoría de control y seguimiento de las actividades de auditoría. Este componente tiene, a su vez, la posibilidad de desarrollar nuevas metodologías en áreas tan importantes como son las auditorías en el área ambiental o en el área de los sistemas de información. Hoy en día el Estado está en un proceso de modernización amplio, que incorpora una gran tecnología de información, y la auditoría no está recogida en el texto actual. Por eso el proyecto recoge fundamentalmente lo que hoy día hace la Contraloría. No tienen más aspiraciones, no quieren llegar a evaluar las políticas, porque no les corresponde.

El señor Contralor General acotó que la Constitución Política, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, la Ley sobre Gobierno y Administración Regional y la Ley de Municipalidades, insisten majaderamente en la idea de la coordinación. Entonces, si la Contraloría verifica que una municipalidad ha construido una obra, a la semana siguiente la deshace, y después el Gobierno Regional incorpora nuevas platas para la misma obra: ¿cómo no va a ser problema de legalidad, cuando se están infringiendo reiteradamente normas constitucionales y legales?

El Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Mario Fernández, recordó que la iniciativa en discusión se enmarca dentro de la necesidad de actualizar la normativa que rige a la Contraloría General de la República. No se trata de una nueva ley orgánica, cuya elaboración, aprobación y discusión tomaría largo tiempo. Por lo mismo, se ha optado por un proyecto intermedio, que requiere con urgencia la Contraloría para adecuar su legislación vigente.

En efecto, tanto el Gobierno como la Contraloría General de la República tienen conciencia de que el actual diseño organizacional de la institución no es del todo concordante con una administración moderna, por lo que se hace necesario acometer un proceso de modernización integral. No obstante, les ha parecido indispensable iniciar un proceso de modernización con el envío de este proyecto, que pretende racionalizar determinados procesos que actualmente desarrollan los organismos de control, de modo de avanzar en una administración eficiente de esta institución.

Consideró necesario destacar que, en la última década, ha habido preocupación por dotar a la Contraloría de nuevos instrumentos legales y de recursos humanos adecuados para cumplir su

delicada función. Así, se han aprobado la ley N°19.187, de 1992, que modificó las plantas del personal de la Contraloría básicamente en lo referido al mejoramiento de grados; la ley 19.562, de 1998, que estableció una serie de asignaciones y otros beneficios, y la ley N° 19.663, del año 2000, que concedió diversos beneficios económicos, como asignaciones de responsabilidad y control, y creó diversos cargos directivos y técnicos.

Indicó también que, durante la administración del Presidente Aylwin, se envió un proyecto de ley que tenía por objetivo establecer una nueva ley orgánica constitucional para la Contraloría, el cual, no obstante, y por diversas razones, no avanzó en su tramitación. Además, cabe considerar las iniciativas destinadas a apoyar la modernización de la Contraloría. Por ejemplo, mediante un crédito del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la Contraloría obtendrá cerca de 25 millones de dólares para dicho proceso. Hay otras iniciativas vinculadas a la transparencia de la información relativa a las finanzas públicas, que también involucran varios millones de dólares.

La Contraloría es un organismo importante dentro del Estado y requiere el máximo apoyo. Por eso, el Gobierno tomó una opción, acordada con la Contraloría, mediante la cual, por una parte, se incorporaron en este proyecto sólo los aspectos más simples de las modificaciones que necesita el órgano contralor y, por otra, se postergaron los asuntos más esenciales para el proyecto que establecerá la nueva ley orgánica constitucional de la Contraloría.

Manifestó que el Gobierno considera que otorgar el control de eficacia y eficiencia a la Contraloría es un asunto esencial, y por lo tanto, un componente de aquel esfuerzo legislativo de mayor alcance que vendrá a futuro. Debatirlo en esta oportunidad vulnera la disposición de ánimo con que se envió el proyecto de ley.

Señaló que nuestro ordenamiento jurídico distingue el control de resultado y el de legalidad. Sólo este último, que consiste en fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, está entregado a la Contraloría General de la República. Esto, por varias razones: en primer lugar, porque así lo entiende el artículo 10 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado; en segundo lugar, porque la misma perspectiva orienta el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera del Estado y, en tercer lugar, porque el artículo 23 de la ley N° 19.646 encomendó a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda la facultad de orientar y supervisar el sistema operativo y económico y el cumplimiento de objetivos y metas de los órganos de la Administración.

Puso de relieve que la eficiencia y eficacia, de acuerdo a la llamada "ley de probidad", quedan entregadas a los sistemas de control interno de la propia Administración y a los controles políticos, y no a la Contraloría General de la República. Le preocupó que el control de legalidad que entrega la Constitución a la Contraloría dependa de una ley de la cual se infieran determinadas atribuciones que en su texto no constan expresamente. Hoy puede interpretarse de determinada manera la definición dada en la ley, acerca de cómo la Contraloría controla la legalidad. Pero la atribución que la Constitución entrega a la Contraloría debe tener un alcance determinado, al margen de los vaivenes interpretativos o de la propia legislación.

Esta norma que se analiza no puede ampliar el concepto de legalidad establecida en la Constitución Política. El control de legalidad de la Contraloría y el control de legalidad de los Tribunales no tiene por qué ser diferente, ya que se está controlando la misma legalidad, y nadie ha sostenido que los tribunales, por ejemplo, mediante un recurso de protección, puedan evaluar la eficacia y eficiencia de un acto administrativo. Por eso, al Gobierno le parece que la precisión formulada mediante la indicación N° 4, en el sentido de que la Contraloría no puede controlar la eficacia y eficiencia de las acciones de la Administración, le da continuidad a nuestro ordenamiento y mantiene el espíritu con que fue elaborada esta iniciativa, en el sentido de no introducir cambios mayores o sustanciales al sistema.

Por otra parte, manifestó que el gasto público está sujeto a múltiples y eficientes controles, que son suficientes para resguardar la corrección de la inversión y del procedimiento, la probidad administrativa y el respeto de las normas sobre administración financiera y su resolución presupuestaria. En efecto, se encuentran en plena aplicación las normas sobre probidad administrativa, que rigen para toda la Administración del Estado, cautelan adecuadamente el respeto de los principios de transparencia y de corrección en el ejercicio de las funciones públicas, sujetando a todas las autoridades y funcionarios a las responsabilidades y sanciones para el caso de infracción. Al mismo tiempo, evidenciando la constante preocupación por ejercer un efectivo control de gestión de la administración, existe el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, organismo que se encarga permanentemente de vigilar la corrección de las finanzas públicas, señalando las deficiencias y las medidas correctivas que sean del caso. Adicionalmente, la ley de presupuestos vigente consigna normas para la fiscalización de la ejecución presupuestaria por parte de la Honorable Cámara de Diputados, que obliga a la Administración a entregar a esa Corporación informes periódicos sobre el particular.

Sostuvo que las funciones y atribuciones que actualmente tiene la Contraloría General de la República le permiten, por

una parte, ejercer el control de legalidad de los procedimientos administrativos y, por la otra, efectuar auditorías con el objeto de fiscalizar la correcta inversión de los fondos del Fisco.

En consecuencia, reiteró que el criterio del Gobierno debe entenderse como la disposición de acometer la enmienda de ley de la Contraloría en aquellos temas más urgentes de precisar, y la propuesta de que los temas más sustanciales, como el que se está discutiendo, sean tratados en una reforma de fondo a este organismo.

El señor Contralor General recordó que este proyecto tuvo su origen en conversaciones con el propio Presidente de la República, que se basaron en que las auditorías son una realidad y se realizan permanentemente. Añadió que, aunque concuerda con el texto de la Cámara de Diputados, está de acuerdo en acotarlo, porque efectivamente puede prestarse para abusos, toda vez que no es papel de la Contraloría cuestionar el mérito u oportunidad de determinadas medidas, pero restringir su fiscalización solamente a la legalidad significaría que no podría representar actos que vayan abiertamente contra la probidad.

El Honorable Senador señor Silva estimó que, de objetarse la definición contenida en el inciso segundo del artículo 21 bis aprobado por la Cámara de Diputados, la labor de fiscalización se reduciría a una mera constatación de legalidad.

El Ministro señor Fernández reiteró que el Ejecutivo en ningún caso está renuente a la actualización de las funciones de la Contraloría. Por el contrario, se encuentra empeñado en una política de modernización del Estado, que supone también la modernización de la Contraloría y su adaptación a los nuevos tiempos, pero ello no puede significar impedir la actividad de la Administración.

Afirmó que la principal discrepancia del Ejecutivo consiste en que no está de acuerdo en discutir temas esenciales dentro del marco de un proyecto que introduce solamente ajustes urgentes, y este tema de las auditorías es de fondo. A modo de ejemplo, señaló que la frase "correcto funcionamiento de los servicios públicos" es vaga y puede entenderse como que habilita para intromisiones en facultades exclusivas de otros órganos.

El Honorable Senador señor Silva discrepó con esta última apreciación, considerando que la frase citada es la adecuada, desde el momento en que lo correcto involucra la legalidad, la ética y la probidad. El inciso cuarto propuesto en la indicación del Ejecutivo contribuye a acotar las facultades que tendría el Contralor en esta materia y, si se

excede en ellas, le serán aplicables las normas de responsabilidad política por notable abandono de sus deberes.

El Honorable Senador señor Chadwick concordó con ese punto de vista, porque se debe fiscalizar la legalidad de los actos de la Administración, y ello implica controlar que las decisiones se enmarquen dentro de la obtención de las finalidades que la ley encomienda al respectivo organismo público. No puede interpretarse como un cumplimiento meramente formal de la ley. Coincidió también en cuanto a que, si hubiere excesos, siempre será posible utilizar los mecanismos legales y políticos que correspondan.

El Honorable Senador señor Viera-Gallo advirtió que, excepcionalmente, alguna Contraloría Regional ha opinado sobre el mérito, lo que generó en su oportunidad muchos problemas que no pudieron subsanarse por otras vías. El inciso cuarto propuesto por el Ejecutivo contribuye a evitar que esa situación se reitere en el futuro.

El señor Ministro Secretario General de la Presidencia estimó que, en lugar de consignarse el adjetivo "correcto", era preferible hacer explícito el significado que se le atribuye, esto es, la legalidad más la finalidad de la actuación, de modo tal de evitar cualquier interpretación antojadiza o errónea.

El Honorable Senador señor Díez recordó que el artículo 6º, inciso primero, de la ley actual de la Contraloría ya le encomienda a ésta informar sobre "el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen". En esta medida, resulta innecesario emplear la frase que está motivando el debate en el nuevo artículo 21 bis, el cual debería centrarse en el alcance de las auditorías.

Finalmente, la Comisión optó por analizar cada una de las disposiciones que integrarían el nuevo artículo 21 bis.

En primer término, mantuvo el texto del inciso primero de la Cámara de Diputados, con el que coincide la indicación del Ejecutivo. De esta forma, se expresa que la Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

En segundo lugar, resolvió encabezar el inciso segundo tal como plantea el Ejecutivo (esto es, suprimir la referencia a la evaluación del correcto funcionamiento de los servicios públicos) y continuar luego de acuerdo al texto de la Cámara de Diputados. El precepto respectivo señala, entonces, que, conforme a lo anterior, a través de estas auditorías la

Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

En tercer lugar, desechó la sugerencia del Ejecutivo de establecer, en un inciso tercero, que las opiniones y conclusiones que procedan serán puestas en conocimiento de las autoridades y jefaturas respectivas, sin perjuicio de la responsabilidad de las personas que hayan incurrido en alguna actuación ilegal. Le pareció innecesaria, porque resulta de toda lógica que las actuaciones y antecedentes sean puestos en conocimiento de quien corresponda.

En cuarto lugar, acogió la primera parte del inciso cuarto planteado por el Ejecutivo, en el sentido de que la Contraloría General, con motivo de estas auditorías o del control de legalidad, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones administrativas.

Frente a la solicitud del señor Contralor General, en el sentido de ultimar la oración final prevista en el inciso cuarto, que impide a la Contraloría extender su control a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos por la Administración, el Honorable Senador señor Silva consideró que podría suprimirse, si se incorpora en la primera parte del mismo inciso que el impedimento para que la Contraloría evalúe el mérito o conveniencia se refiere tanto a las decisiones “políticas” como a las “administrativas”.

Aceptada esa propuesta, la Comisión reflexionó en que, por su alcance, no era propio sentar este principio en un artículo llamado a regular sólo las auditorías, por lo que decidió contemplarlo en un artículo separado. En consecuencia, signando el artículo 21 bis como 21 A, manifestó en un nuevo artículo 21 B que la Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

Por último, acogió en los mismos términos los dos incisos finales consultados en la indicación del Ejecutivo.

En virtud de ellos, el Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías que le corresponda efectuar al organismo fiscalizador.

Además, sin perjuicio de sus atribuciones, la Contraloría General podrá autorizar a los servicios sujetos a su fiscalización, en casos calificados, la contratación de auditorías de estados financieros a empresas particulares externas.

En consecuencia, se aprobó por unanimidad y con modificaciones la indicación N°4 y se rechazaron las indicaciones N°s 3 y 5, con los votos de los Honorables Senadores señores Chadwick, Díez, Martínez, Silva y Viera-Gallo.

N° 7

Deroga el Título V, compuesto por los artículos 68 a 84, que trata sobre las cauciones.

La abrogación se relaciona con la incorporación de un artículo 55 bis en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado -dispuesta por el artículo 4º del proyecto-, que exige rendir cauciones a todo funcionario que tenga a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes del Estado, para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

Estimó la Comisión, con la cual coincidió el señor Contralor, que es impropia la incorporación de esta norma en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, porque ésta no se aplica a otros órganos del Estado, como las ramas del Congreso Nacional o el Poder Judicial. Por ello, lo lógico es mantenerla en la Ley Orgánica de la Contraloría.

En esa virtud, la Comisión acordó trasladar el contenido del artículo 4º propuesto, contemplándolo en el numeral 7 que se informa como nuevo artículo 68, y agregar un numeral 8, que deroga los artículos 69 a 84. De tal forma, el referido artículo 68 será la única disposición que restará del actual Título V de la Ley Orgánica de la Contraloría.

Dichos acuerdos se adoptaron por la unanimidad de los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick y Silva.

Nºs. 8 a 18

La indicación Nº 6, de S.E. el Presidente de la República, propone suprimir estos numerales, que consultan las modificaciones al juicio de cuentas.

El señor Contralor General explicó que la indicación del Ejecutivo tuvo únicamente por objeto simplificar el proyecto de ley, pensando que de esta forma podría recibir una tramitación más acelerada, pero ha perdido razón de ser y, en esa medida, la Contraloría se permitía insistir en la conveniencia de que se aprueben los cambios previstos en estos numerales, que apuntan fundamentalmente a cuatro aspectos.

En primer lugar, que las notificaciones de los reparos las efectúe siempre un funcionario de la Contraloría. Actualmente así se hace en Santiago, pero en las demás ciudades las practica Carabineros. Esto, aparte de ser un recargo innecesario de trabajo para Carabineros, atenta contra la dignidad de los funcionarios notificados al aparecer, ante el público, como requeridos por la policía.

En segundo lugar, se propone separar en dos la secretaría, que en la actualidad es común para la primera y la segunda instancia.

En tercer lugar, se introducen diversos mejoramientos al procedimiento con el fin de agilizarlo, entre ellos, la supresión del dictamen de la División Jurídica de la Contraloría, en forma previa a la emisión de la sentencia de segunda instancia.

El último cambio se refiere a la composición del tribunal de segunda instancia, que está compuesto actualmente sólo por el Contralor General, y se propone darle carácter colegiado. Éste es el único aspecto que ha merecido algunas observaciones.

El señor Jefe de la División Jurídica de la Contraloría agregó que, en efecto, el único artículo novedoso es el 118, que se consulta en el numeral 13. Se ha objetado, a este respecto, que el tribunal de segunda instancia esté conformado por personas ajenas a la Contraloría, pero esto no es así. El tribunal de segunda instancia estaría compuesto por el Contralor General y dos abogados que cumplirán ciertos requisitos y que serían funcionarios de la Contraloría, pero con un estatuto propio. Tendrían garantías de inamovilidad y su única función sería integrar el tribunal; por ello la remuneración sería fijada por asistencia. Será un órgano de la Contraloría, colegiado, formado por jueces permanentes e

inamovibles, con lo que se daría observancia a la Constitución Política, la cual señala que es la Contraloría quien juzga las cuentas y no el Contralor. En ese mismo sentido se pronunciaron los profesores de Derecho Constitucional que consultó esta Comisión durante el primer informe, señores Cumplido y Bruna.

Un punto de discordia radica en el nombramiento, porque para darle mayor transparencia se precisa la concurrencia de otro Poder del Estado. Se ha señalado que la intervención del Presidente de la República al designar a esos abogados miembros del tribunal sobre la base de una terna que le propondrá el Contralor, podría ser inconstitucional dado el carácter de organismo autónomo de la Contraloría. No obstante, este argumento no resiste ningún análisis, porque en el nombramiento de los Ministros de la Corte Suprema o de los Consejeros del Banco Central también intervienen otros órganos constitucionales.

La Comisión revisó una a una las normas contenidas en los numerales 8 a 18.

Como consecuencia de ese estudio, acogió las reglas de los numerales 8, 9, 10, 11 (que pasan a ser 9, 10, 11 y 12), 12 (que pasa a ser 14), 14, 15, 16, 17 y 18 (que pasan a ser 16, 17, 18, 19 y 20 respectivamente).

Únicamente le mereció observación el reemplazo de la palabra "tribunal", por "juez de primera instancia" que se dispone en el numeral 11 (nuevo 12), respecto del artículo 109º, entre otros. Entendió la Comisión que el propósito no es efectuar ese cambio en el inciso tercero del mencionado artículo, que contiene la frase "secretario del tribunal", puesto que el secretario lo es del juzgado, y no del juez, pero la forma en que está expresada la modificación puede suscitar equívocos. Por eso, prefirió incorporar un numeral nuevo, en el cual expresamente se reemplaza la frase "secretario del tribunal", por "secretario del juzgado", con lo cual se elimina cualquiera confusión.

En relación con el numeral 13 (que pasa a ser 15), la Comisión compartió los puntos de vista de los profesores señores Cumplido y Bruna, en el sentido de que no hay inconstitucionalidad si, al interior de la estructura de la Contraloría General, se crea un órgano especial, que tenga a su cargo el juzgamiento de las cuentas en segunda instancia, y se establece un estatuto particular para sus integrantes.

Sin perjuicio de ello, discrepó del hecho de que a éstos -en virtud del inciso segundo, parte final, del artículo 118- no se les apliquen las incompatibilidades ni la prohibición que contempla el artículo 47º.

Cabe recordar que el artículo 47º consta de dos incisos. El inciso primero declara incompatibles las remuneraciones de que goce el personal de la Contraloría con cualesquiera otras que correspondan a servicios prestados al Estado, con excepción de las rentas de la educación pública hasta un máximo de dos cátedras universitarias. El inciso segundo señala que, sin perjuicio de las incompatibilidades generales y de las especiales a que se refiere el inciso anterior, los empleados de la Contraloría con título profesional no podrán ejercer libremente su profesión cuando desempeñen un cargo para servir el cual se requiera dicho título.

Al respecto, la Comisión estuvo de acuerdo en considerar injustificado someter a estos jueces a la prohibición del ejercicio libre de la profesión, teniendo en cuenta que en la Contraloría sólo se les remunerará por sesión a la que asistan. Pero estimó, en cambio, que, en virtud de la función que desempeñarán y la necesidad de evitar la colisión o conflicto de intereses respecto de otro organismo del Estado del cual el miembro del tribunal de segunda instancia pudiera recibir también sueldos u honorarios, era procedente hacerles aplicable la incompatibilidad del inciso primero, incluyendo, por cierto, la excepción allí prevista en cuanto al desarrollo de labores docentes.

En mérito a lo anterior, consignó en el inciso segundo del artículo 118 que a los abogados que constituirán el tribunal de segunda instancia "se les aplicará la incompatibilidad que contempla el inciso primero del artículo 47º".

Por consiguiente, se rechazó la indicación N° 6 por unanimidad, con los votos de los Honorables Senadores señores Chadwick, Díez, Martínez, Silva y Viera-Gallo. Con la misma votación, se incorporó un numeral 13 nuevo, y se modificó en la forma reseñada el numeral 13, que pasa a ser 15.

N° 19

Este numeral agrega un artículo 133º bis, que entrega al Contralor General la atribución de aplicar directamente las sanciones que se ordenen en sumarios instruidos por la Contraloría en las municipalidades. Agrega que la resolución del Contralor General que aplique una sanción superior a la de multa, será apelable ante la Corte Suprema.

Las indicaciones N°s 7, del Honorable Senador señor Díez; 8, de los Honorables Senadores señores Chadwick y Larraín, y 9, del Honorable Senador señor Horvath, recomiendan su supresión.

La indicación N° 10, también del Honorable Senador señor Horvath, propone sustituir el artículo 133 bis por el siguiente:

“Artículo 133 bis.- En estos sumarios, cuando se realicen en municipalidades, corresponderá al Contralor General proponer a la autoridad administrativa correspondiente el que haga efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, quien aplicará directamente las sanciones que correspondan.

En el caso que esta autoridad administrativa imponga una sanción distinta deberá hacerlo mediante resolución fundada con toma de razón de la Contraloría.”.

La indicación N° 11, del Honorable Senador señor Stange, sugiere agregar, al inciso primero del artículo 133 bis, la siguiente oración final: “El Alcalde, en ningún caso podrá modificar la sanción propuesta por la Contraloría.”.

La indicación N° 12, de los Honorables Senadores señores Chadwick y Larraín, plantea reemplazar, en el inciso segundo del artículo 133 bis propuesto, a la Corte Suprema, por la "Corte de Apelaciones que ejerza jurisdicción en el domicilio del funcionario contra el cual se dicta”, como el tribunal llamado a conocer la apelación que se deduzca contra la resolución del Contralor General que aplique una sanción superior a la de multa.

El artículo 133° bis propuesto fue objeto de críticas por parte de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, del profesor señor Soto Kloss y de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH).

La Facultad de Derecho de la Universidad de Chile recordó que, para la ciencia del Derecho Administrativo, la potestad disciplinaria es uno de los atributos consustanciales a la jerarquía, en cuanto el jefe superior de servicio, en especial, es el funcionario de mayor jerarquía dentro del respectivo organismo y titular de la administración del servicio, como lo establece, para los servicios públicos, el artículo 28 de la ley N° 18.575. Por eso, todos los Estatutos Administrativos que han regido la función pública administrativa en Chile, siempre la han radicado en la jefatura superior del servicio a que pertenece el empleado que se ha hecho acreedor a una medida disciplinaria, negándola para toda autoridad ajena a ese organismo.

Concluyó que, atendida la circunstancia de que el inciso primero del artículo 107 de la Constitución Política de la República atribuye al alcalde el carácter de “máxima autoridad” de la Municipalidad,

vulnera el precepto constitucional toda disposición que reconozca el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los empleados municipales a una autoridad distinta del alcalde.

Además, advirtió que el hecho de que el Organismo Contralor sólo registre los actos relativos a personal municipal -aun con los condicionamientos que ella le ha establecido- en nada afecta la anterior conclusión, ya que, por una parte, el trámite de registro es una antigua exigencia de rango legal y, por la otra, el artículo 88, inciso primero, de la Carta Fundamental, permite expresamente al legislador excluir del trámite de toma de razón los decretos y resoluciones que estime conveniente dejar al margen de esta formalidad. Por lo demás, admitir que los actos sometidos a registro autorizan y justifican el ejercicio de la potestad punitiva por parte de la Contraloría General sobre los funcionarios a que esos actos se refieren, significaría aceptar la procedencia de consagrar la potestad disciplinaria del Organismo Contralor sobre los funcionarios del Congreso Nacional y del Poder Judicial, puesto que ellos están, en esta materia, en igual situación que los empleados edilicios, lo que demuestra, de por sí, que el hecho de registrar los actos de personal de las municipalidades no guarda relación con el atributo de la jerarquía.

El profesor señor Soto Kloss opinó que esta norma vulnera de manera bien clara la autonomía constitucional que las municipalidades poseen, tanto en lo administrativo para gestionarse por sí mismas, como en lo normativo, campo en el cual poseen una amplia potestad reglamentaria a través de sus ordenanzas; e incluso una potestad tal como crear o suprimir empleos y fijar las remuneraciones de sus empleados (artículos 107 a 111 de la Constitución Política).

Es el alcalde quien tiene atribuida la potestad disciplinaria respecto de sus empleados, conforme a su ley orgánica constitucional (artículo 63 letra d), ley N°18.695), y de acuerdo a la propia Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N°18.575, son las autoridades y jefaturas de cada servicio a quienes corresponde el control jerárquico sobre sus funcionarios y sólo a ellos, y por tanto las atribuciones disciplinarias. Con las disposiciones que se pretende agregar como artículo 133 bis, se altera algo tan típico e intrínseco como es la potestad disciplinaria, elemento esencial y fundamental del “poder jerárquico”, que tiene atribuido el alcalde como jefe superior de la municipalidad. Él es la “máxima autoridad” de ella y a quien le corresponde “su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento” (artículo 56, texto citado).

Consideró que pretender que una autoridad ajena al servicio municipal, como es un órgano fiscal, la Contraloría General de la República, ejerza la potestad disciplinaria sobre los empleados, funcionarios

y autoridades de las municipalidades, no sólo es violar y quebrar la autonomía que la Constitución ha reconocido a estas corporaciones (artículo 107), cuyos órganos principales (alcalde y concejo municipal) son de elección popular, elegido por sufragio universal y de clara representación política (artículo 108), sino también avasallar las funciones fiscalizadoras del Concejo Municipal que le ha atribuido la misma Constitución (artículo 108, inciso segundo). No puede olvidarse que es la Constitución la que configura a la municipalidad sobre la base del “alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo” (artículo 107 inciso 1º), organismos representativos de la comunidad vecinal. De allí la autonomía con que han sido dotadas, sin que sea posible vulnerarla al punto de decidirse la aplicación de medidas disciplinarias a sus empleados y autoridades por un órgano ajeno a ellas.

Por otra parte, esta pretensión viola de modo ostensible la igualdad, puesto que sólo aparece referida en este precepto 113 bis, que se agrega a las municipalidades, lo que no ocurre con los demás organismos personificados de la Administración del Estado.

La Confederación Nacional de Funcionarios Municipales, a través de su Presidente señor Yáñez, informó que representa a 38.000 trabajadores que se desempeñan en los 342 municipios del país.

Manifestó que no cuestionan la función fiscalizadora de la Contraloría, pero el artículo 133º bis vulnera la autonomía municipal, y contradice la reforma constitucional efectuada hace poco, que en pos de una mayor autonomía modificó el artículo 110 de la Constitución Política con el objeto de dar facultades a los municipios respecto de la creación y supresión de empleos.

La Comisión, teniendo presente las argumentaciones anteriores, así como las razones consignadas en el primer informe en las cuales se fundamenta la propuesta de nuevo artículo 133º bis, estimó que la indicación N° 10, del Honorable Senador señor Horvath, aporta una solución al mantener radicada la potestad disciplinaria en el alcalde, pero disponiendo que, cuando aplique una medida disciplinaria diferente de la que proponga Contraloría, la resolución respectiva se someta al trámite de toma de razón.

El señor Contralor General hizo saber su conformidad con esta fórmula.

Fueron rechazadas las indicaciones N°s 7, 8, 9, 11 y 12, y se aprobó con modificaciones formales la indicación N°10. Votaron, de modo unánime, los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick y Silva.

Nº 22

La indicación Nº 13, del Honorable Senador señor Horvath, propone intercalar, como inciso segundo del artículo 143, un nuevo inciso que exige al Contralor Regional de cada región rendir una cuenta pública ante el Consejo Regional en todas las materias reguladas en la norma.

La Comisión estimó apropiado que la Contraloría Regional efectúe una cuenta pública de su gestión para ponerla en conocimiento de la comunidad. Sin embargo, no compartió la idea de que la cuenta deba rendirse ante el Consejo Regional, porque la Contraloría Regional no es un órgano que le esté subordinado. Otra cosa es que, de esa cuenta pública, envíe un ejemplar al Consejo Regional.

Se acogió la indicación con modificaciones, por unanimidad, con los votos de los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick y Silva.

ARTÍCULO 2º

Permite al Contralor delegar en el respectivo Servicio la facultad de hacer efectiva la responsabilidad administrativa por el mal uso de vehículos fiscales, a que se refiere el artículo 11 del decreto ley Nº 799, de 1974.

La Comisión compartió la necesidad de reformar la norma vigente, que dispone que todos los sumarios debe incoarlos la Contraloría, porque no se condice con la gran cantidad de vehículos estatales que existen y representa serios inconvenientes en aquellos casos en que el monto de los daños es inferior, incluso, al costo que significa trasladar personal de la Contraloría a lugares alejados o de difícil acceso.

Sin perjuicio de ello, a la luz de las reglas generales sobre delegación de atribuciones, contenidas en el artículo 41 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que impiden al delegante ejercer la competencia delegada sin que previamente revoque la delegación, le asistió la inquietud de que la Contraloría no podría intervenir, salvo para la toma de razón. Por tal motivo, resolvió aclarar que la delegación no impedirá el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría.

La enmienda se aprobó por unanimidad, con los votos de los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick y Silva.

ARTÍCULO 3º

Incorpora un nuevo artículo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el que se expresa que la potestad sancionadora de la Contraloría respecto del personal municipal no se aplicará a los alcaldes.

La indicación N° 14, de los Honorables Senadores señores Chadwick y Larraín, sugiere suprimirlo.

La indicación N° 15, del Honorable Senador señor Stange, plantea consignar que dicha potestad se aplicará a los alcaldes, y que se pondrá en conocimiento de los organismos jurisdiccionales para la substanciación de la causa correspondiente.

Esta materia quedó resuelta por la Comisión al haberse decidido mantener la potestad disciplinaria municipal en el alcalde cuando se estudiaron las indicaciones formuladas al nuevo artículo 133º bis, en las condiciones que se reseñaron en esa oportunidad.

En consecuencia, se acogió la indicación N° 14 y se rechazó la N° 15, con los votos de los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick y Silva.

ARTÍCULO 4º

Incorpora un artículo 55 bis a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que señala que todo funcionario que tenga a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes del Estado, de cualquiera naturaleza, deberá rendir caución para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

Las cauciones podrán consistir en seguros, fianzas y otras garantías que determine el reglamento que dicte el Presidente de la República. En dicho reglamento se establecerán, además, las modalidades, monto y condiciones de aquéllas, como también las normas relativas a su cancelación y liquidación.

De conformidad a los acuerdos adoptados con oportunidad del estudio del N° 7 del artículo 1º, este artículo se trasladó, en los mismos términos, como nuevo artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría.

Quedó suprimido, con los votos de los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick y Silva.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1º

Señala que, mientras no se dicten las normas reglamentarias a que se refiere el artículo 55 bis de la ley N° 18.575, introducido por esta ley, continuarán aplicándose las disposiciones contenidas en el Título V de la ley N° 10.336.

La Comisión acogió esta idea, cambiando la referencia al artículo 55 bis de la ley N° 18.575, por el artículo 68 de la ley 10.336, en virtud de los acuerdos adoptados con anterioridad.

Acordó también incorporar un nuevo artículo transitorio que resuelva explícitamente la situación en que quedarán los juicios de cuentas en los cuales se haya deducido recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, con el fin de evitar dudas en el momento en que se constituya el nuevo tribunal de segunda instancia.

Ambos acuerdos se adoptaron por unanimidad, con los votos de los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick y Silva.

- - -

MODIFICACIONES

En consecuencia, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento propone introducir las siguientes modificaciones al proyecto de ley aprobado en general.

Artículo 1º

Nº1

Letra a

Reemplazarla por la que sigue:

“a. En el inciso primero, reemplázase la frase "y se pronunciará sobre", por la palabra "representará"; el vocablo "treinta", por "quince", y la conjunción "pero" y el punto y coma (;) que la antecede, por el siguiente texto:

", que el Contralor podrá prorrogar hasta por otros quince días, si existiesen motivos graves y calificados, mediante resolución fundada. No obstante, ". (Unanimidad 4x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

Letra c

Reemplazarla por la siguiente:

“c. En el inciso tercero, reemplázase la frase “al Congreso Nacional”, por “a la Cámara de Diputados”.” (Unanimidad 4x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

- - -

Intercalar la siguiente letra d, nueva:

“d. Reemplázase, en el inciso sexto, la frase "artículo 39º, atribución 1ª, letra c), de la Constitución Política del Estado", por la siguiente:

"artículo 48 de la Constitución Política de la República".(Unanimidad 4x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

- - -

Letra d

Pasa a ser e, sustituida por la siguiente:

“e. Reemplázanse los incisos séptimo a décimo, por el siguiente:

"El Contralor General, de oficio o a petición del Presidente de la República, podrá, por resolución fundada, autorizar que se cumplan antes de su toma de razón los decretos o resoluciones que dispongan medidas que tiendan a evitar o a reparar daños a la colectividad o al Estado, originados por terremotos, inundaciones, incendios, desastres, calamidades públicas u otras emergencias; o medidas que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaran inmediatamente, siempre que no

afecten derechos esenciales de las personas. El decreto o resolución que se acoja a la autorización prevista en este inciso deberá expresar la circunstancia en que se funda.” (Unanimidad 4x0. Indicaciones 1 y 2).

- - -

Incorporar la siguiente letra f, nueva:

“f. Sustitúyese, en el inciso undécimo, la frase “los dos incisos precedentes”, por “el inciso precedente”.” (Unanimidad 4x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

- - -

Nº 2

Reemplazarlo por el siguiente:

“2. Sustitúyese el artículo 12º por el siguiente:

“Artículo 12º. El Contralor General de la República tendrá derecho a designar delegados, cuando lo estime conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones, para que asistan a sesiones específicas de los consejos de las instituciones cuya fiscalización le esté encomendada.” (Unanimidad 5x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

Nº 3

Reemplazarlo por el que sigue:

“3. Sustitúyese el artículo 14º por el siguiente:

“Artículo 14º. El Contralor podrá adoptar las medidas que estime convenientes para la adecuada fiscalización de la destrucción e incineración de los documentos de la deuda pública, especies valoradas y otros efectos, incluyendo la designación de delegados para que intervengan en esas actuaciones.”.” (Unanimidad 5x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

Nº 4

Sustituirlo por el siguiente:

“4. Agréganse, a continuación del artículo 21º, los siguientes artículos 21º A y 21º B:

"Artículo 21º A. La Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

Conforme a lo anterior, a través de estas auditorías la Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

El Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías que le corresponda efectuar al organismo fiscalizador.

Sin perjuicio de sus atribuciones, la Contraloría General podrá autorizar, en casos calificados, a los servicios sujetos a su fiscalización la contratación de auditorías de estados financieros a empresas particulares externas.

Artículo 21º B. La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas."

(Ambos unanimidad 5x0. Indicación 4).

Nº 7

Reemplazarlo por los números siguientes, modificándose la numeración de los actuales números 8 a 11, que pasan a ser números 9 a 12:

“7. Reemplázase el artículo 68 por el siguiente:

"Artículo 68°. Todo funcionario que tenga a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes del Estado, de cualquiera naturaleza, deberá rendir caución para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

Las cauciones podrán consistir en seguros, fianzas y otras garantías que determine el reglamento que dicte el Presidente de la República. En dicho reglamento se establecerán, además, las modalidades, el monto y las condiciones de aquéllas; como también las normas relativas a su cancelación y liquidación.

Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República para velar por el estricto cumplimiento de las normas referidas, y para que se hagan efectivas las responsabilidades consiguientes en caso de infracción."

8. Deróganse los artículos 69 a 84."

(Ambos numerales unanimidad 3x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

- - -

Incorporar el siguiente N°13, nuevo, cambiando la numeración de los numeros 12 a 22, que pasan a ser números 14 a 24.

"13. Sustitúyese en el artículo 109° la frase "secretario del tribunal", por "secretario del juzgado". (Unanimidad 5x 0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

- - -

N° 13

Pasa a ser N° 15.

En el inciso segundo del artículo 118, reemplazar la frase "y no estarán afectos a las incompatibilidades ni a la prohibición que contempla el artículo 47°", por "y se les aplicará la incompatibilidad que contempla el inciso primero del artículo 47°". (Unanimidad 5x 0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

Nº 19

Pasa a ser Nº21.

Reemplazarlo por el siguiente:

“21. Agrégase el siguiente artículo 133º bis, a continuación del artículo 133º:

"Artículo 133º bis.- En estos sumarios, cuando se realicen en municipalidades, corresponderá al Contralor General proponer a la autoridad administrativa correspondiente que haga efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, quien aplicará directamente las sanciones que procedan.

En el caso de que esta autoridad administrativa imponga una sanción distinta, deberá hacerlo mediante resolución fundada, sujeta al trámite de toma de razón por la Contraloría.”.
(Unanimidad 3x0. Indicación 10).

Nº 22

Pasa a ser Nº 24.

En el inciso segundo, reemplazar las palabras **“dada a conocer”** por **“enviada”**.

Agregar el siguiente inciso tercero:

“Asimismo, cada Contralor Regional elaborará anualmente una Cuenta Pública de la Gestión de la Contraloría Regional correspondiente al año anterior, la que enviará al Gobierno Regional.”. (Ambos unanimidad 3x0. Indicación 13).

Artículo 2º

Incorporar en el inciso propuesto, a continuación del punto aparte(.), que pasa a ser seguido, la siguiente frase final: **“Esta delegación no impedirá el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría.”** (Unanimidad 3x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

Artículo 3º

Suprimirlo (Unanimidad 3x0. Indicación 14).

Artículo 4º

Suprimirlo (Unanimidad 3x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

Artículos Transitorios

Artículo 1º

Reemplazarlo por el siguiente:

“Artículo 1º.- Mientras no se dicten las normas reglamentarias a que se refiere el nuevo texto del artículo 68 de la ley N° 10.336, fijado por esta ley, continuarán aplicándose las disposiciones contenidas en el Título V del señalado cuerpo legal.” (Unanimidad 3x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

- - -

Incorporar el siguiente artículo 2º transitorio nuevo, pasando el actual 2º a ser 3º:

“Artículo 2º.- Los recursos de apelación que a la fecha de publicación de esta ley se hubieran deducido en contra de sentencias de primera instancia dictadas en juicios de cuentas, seguirán siendo conocidos y resueltos por el Contralor General, pero, en los casos del artículo 126 de la ley N° 10.336, los fallos que en ellos recaigan podrán ser objeto del recurso de revisión ante el tribunal de segunda instancia que se establece en el nuevo texto del artículo 118 de la misma ley.” (Unanimidad 3x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado).

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

De aprobarse las modificaciones que se han señalado, el proyecto de ley quedaría como sigue:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley Nº 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, cuyo texto coordinado, sistematizado y refundido fue fijado por decreto Nº 2421, de 1964, del Ministerio de Hacienda:

1.- Modifícase el artículo 10 del siguiente modo:

a. En el inciso primero, reemplázase la frase "y se pronunciará sobre", por la palabra "representará"; **el vocablo "treinta", por "quince", y la conjunción "pero" y el punto y coma (;) que la antecede, por el siguiente texto:**

", que el Contralor podrá prorrogar hasta por otros quince días, si existiesen motivos graves y calificados, mediante resolución fundada. No obstante, "

b. Reemplázase el inciso segundo, por el siguiente:

"En caso de insistencia, se consignará el hecho en la Cuenta Pública de su Gestión que la Contraloría General presentará anualmente."

c. En el inciso tercero, reemplázase la frase "**al Congreso Nacional**", por "**a la Cámara de Diputados**".

d. Reemplázase, en el inciso sexto, la frase "**artículo 39º, atribución 1ª, letra c), de la Constitución Política del Estado**", por la siguiente:

"artículo 48 de la Constitución Política de la República".

e. Reemplázanse los incisos séptimo a décimo, por el siguiente:

"El Contralor General, de oficio o a petición del Presidente de la República, podrá, por resolución fundada, autorizar que se cumplan antes de su toma de razón los decretos o resoluciones que dispongan medidas que tiendan a evitar o a reparar daños a la colectividad o al Estado, originados por terremotos, inundaciones, incendios, desastres, calamidades públicas u otras emergencias; o medidas que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaran inmediatamente, siempre que no afecten derechos esenciales de las personas. El decreto o resolución que se

acoja a la autorización prevista en este inciso deberá expresar la circunstancia en que se funda."

f. Sustitúyese, en el inciso undécimo, la frase "los dos incisos precedentes", por "el inciso precedente".

2. Sustitúyese el artículo 12º por el siguiente:

"Artículo 12º. El Contralor General de la República tendrá derecho a designar delegados, cuando lo estime conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones, para que asistan a sesiones específicas de los consejos de las instituciones cuya fiscalización le esté encomendada."

3. Sustitúyese el artículo 14º por el siguiente:

"Artículo 14º. El Contralor podrá adoptar las medidas que estime convenientes para la adecuada fiscalización de la destrucción e incineración de los documentos de la deuda pública, especies valoradas y otros efectos, incluyendo la designación de delegados para que intervengan en esas actuaciones."

4. Agréganse, a continuación del artículo 21º, los siguientes artículos 21º A y 21º B:

"Artículo 21º A. La Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

Conforme a lo anterior, a través de estas auditorías la Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

El Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías que le corresponda efectuar al organismo fiscalizador.

Sin perjuicio de sus atribuciones, la Contraloría General podrá autorizar, en casos calificados, a los servicios sujetos a su fiscalización la contratación de auditorías de estados financieros a empresas particulares externas.

Artículo 21° B. La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas."

5. Reemplázase en el artículo 25° la expresión "fondos fiscales" por "fondos públicos".

6. Agrégase, a continuación del artículo 67°, el siguiente artículo 67° bis:

"Artículo 67° bis. Las obligaciones pecuniarias derivadas de la responsabilidad civil de que trata este Título, se reajustarán conforme a la variación que experimente la unidad tributaria mensual, pudiendo el Contralor General, por razones de equidad, en casos calificados, disminuir el monto que así resultare."

7. Reemplázase el artículo 68 por el siguiente:

"Artículo 68°. Todo funcionario que tenga a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes del Estado, de cualquiera naturaleza, deberá rendir caución para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

Las cauciones podrán consistir en seguros, fianzas y otras garantías que determine el reglamento que dicte el Presidente de la República. En dicho reglamento se establecerán, además, las modalidades, el monto y las condiciones de aquéllas; como también las normas relativas a su cancelación y liquidación.

Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República para velar por el estricto cumplimiento de las normas referidas, y para que se hagan efectivas las responsabilidades consiguientes en caso de infracción."

8. Deróganse los artículos 69 a 84.

9. Reemplázase el artículo 107° por el siguiente:

"Artículo 107º.- En caso de formularse reparos a las cuentas, se iniciará el juicio correspondiente del que conocerá como juez de primera instancia, el Subcontralor General. El tribunal integrado en la forma que indica el artículo 118º, resolverá en segunda instancia.

El juzgado tendrá un secretario que deberá ser abogado y al cual le corresponderá:

- a) Actuar como ministro de fe encargado de autorizar todas las providencias de mero trámite y actuaciones del juzgado;
- b) Firmar, por orden del juez, las providencias de mero trámite y dar traslado, cuando procediere. Estos traslados podrán llevar el solo facsímil de la firma del secretario;
- c) Custodiar los procesos y los documentos que sean presentados al juzgado;
- d) Efectuar las notificaciones personales en el oficio del juzgado, y
- e) Practicar las demás diligencias que le sean encomendadas por el juez."

10. Agrégase, a continuación del artículo 107º, el siguiente artículo 107º bis:

"Artículo 107º bis.- El reparo constituirá la demanda en el juicio de cuentas. Se formulará por el Jefe de la División o el Contralor Regional que corresponda ante el juez de primera instancia, dándose traslado de él al demandado.

El reparo deberá contener la individualización del o de los demandados; una exposición somera de los hechos y de los fundamentos de derecho y una enunciación precisa y clara de las peticiones que se sometan al juez.

El monto del reparo se expresará en unidades reajustables de acuerdo con el sistema de reajustabilidad a que se refiere el artículo 67º bis."

11. Reemplázase el artículo 108º por el siguiente:

"Artículo 108º.- La notificación de la demanda se hará personalmente en conformidad con lo establecido en los artículos 40 y 41 del Código de Procedimiento Civil.

Si buscado en dos días en su habitación o en el lugar donde habitualmente ejerce su profesión, industria o empleo, no fuere habido el cuentadante, la notificación se practicará por cédula en su domicilio u

oficina, entregando copia íntegra del reparo y su proveído a cualquiera persona adulta del domicilio o a cualquier funcionario de la oficina, previa certificación de la persona encargada de hacer la diligencia, en su carácter de ministro de fe, de que el cuentadante se encuentra en el lugar del juicio y de cuál es su domicilio u oficina.

La notificación de la demanda y las notificaciones por cédula deberán practicarse por funcionarios de la Contraloría General habilitados al efecto por el Contralor General, sin perjuicio de que el demandado pueda ser notificado en la secretaría del juzgado o en la secretaría de la Contraloría Regional respectiva, dejándose debida constancia en el expediente.

Los demandados residentes en el extranjero serán notificados por intermedio del jefe del servicio a que pertenezcan, quien, una vez cumplida la diligencia, deberá remitir al juzgado, dentro del plazo de diez días, una certificación en que conste el hecho. Si hubieren dejado de pertenecer al servicio, la notificación se hará por intermedio de la respectiva embajada, legación o consulado.

Cuando haya de notificarse personalmente o por cédula a personas cuya residencia sea difícil de determinar, podrá hacerse la notificación por medio de tres avisos sucesivos publicados en los diarios o periódicos del lugar donde se sigue la causa o en el lugar donde ejercía sus funciones el cuentadante o en la capital de la Región, si allí no los hay. Dichos avisos contendrán los mismos datos que se exigen para la notificación personal, pero si la publicación en esta forma es muy dispendiosa, atendida la cuantía del negocio, podrá disponer el juzgado que se haga en extracto redactado por el secretario."

12. Reemplázanse en los artículos 109°, 111°, 112°, 116°, 117° y 129°, las expresiones "juez", "juez de cuentas" y "tribunal", por "juez de primera instancia".

13. Sustitúyese en el artículo 109° la frase "secretario del tribunal", por "secretario del juzgado".

14. En el artículo 115°, intercálase entre las expresiones "el" y "de", el vocablo "tribunal".

15. Reemplázase el artículo 118°, por el siguiente:

"Artículo 118°.- El tribunal de segunda instancia estará integrado por el Contralor General, quien lo presidirá, y por dos abogados que hayan destacado en la actividad profesional o universitaria, los cuales serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en

terna del Contralor General. Sus reemplazantes serán designados en igual forma.

Los abogados integrantes del tribunal durarán cuatro años en sus cargos, tendrán derecho a percibir, con cargo al presupuesto de la institución, una asignación equivalente a cuatro unidades tributarias mensuales por cada sesión a la que asistan, **y se les aplicará la incompatibilidad que contempla el inciso primero del artículo 47°.**

El tribunal tendrá un secretario que deberá poseer el título de abogado, al cual corresponderán similares funciones a las que se señalan en el artículo 107° para el secretario del juzgado de primera instancia."

16. En el artículo 119° deróganse los incisos quinto y sexto; sustitúyense las expresiones "Contralor General" y "Contralor" por "tribunal de segunda instancia", y suprimense en el inciso tercero los términos "en segunda instancia".

17. Derógase el artículo 120°.

18. Reemplázase el artículo 121°, por el siguiente:

"Artículo 121°.- Regirán para el juez de primera instancia y para los miembros del tribunal de segunda instancia, las causales de implicancia y recusación que contemplan los artículos 195 y 196 del Código Orgánico de Tribunales. Estarán afectos a estas mismas causales los funcionarios de la Contraloría General que intervengan en los procedimientos de este Título. Solicitada la inhabilidad, conocerá de ellas el tribunal de segunda instancia, el cual resolverá sobre la materia sin ulterior recurso."

19. Reemplázase el artículo 122°, por el siguiente:

"Artículo 122°.- En los casos de implicancia, recusación, ausencia u otra inhabilidad temporal del juez de primera instancia, éste será subrogado, con exclusión del fiscal, por el abogado que, considerando su jerarquía y antigüedad en la planta de la Contraloría General, le siga en el orden del escalafón.

El Contralor General, en su calidad de miembro del tribunal de segunda instancia, en caso de impedimento o ausencia, será subrogado por el abogado reemplazante que corresponda, de acuerdo con el orden de prelación que fije el tribunal.

La subrogación del fiscal corresponderá al funcionario con título de abogado que, considerando su jerarquía y antigüedad en la planta de la Contraloría General, le siga en el orden del escalafón."

20. En el artículo 126° sustitúyense en el inciso primero las expresiones "Contralor" y "el fallo de segunda instancia" por "tribunal de segunda instancia" y "su fallo", respectivamente, y en el inciso tercero, el término "Contralor" por "tribunal de segunda instancia".

21. Agrégase el siguiente artículo 133° bis, a continuación del artículo 133°:

"Artículo 133° bis.- En estos sumarios, cuando se realicen en municipalidades, corresponderá al Contralor General **proponer a la autoridad administrativa correspondiente que haga efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, quien aplicará directamente las sanciones que procedan.**

En el caso de que esta autoridad administrativa imponga una sanción distinta, deberá hacerlo mediante resolución fundada, sujeta al trámite de toma de razón por la Contraloría."

22. Deróganse los artículos 140° y 141°.

23. Reemplázase el artículo 142°, por el siguiente:

"Artículo 142°.- El Contralor General dará a conocer al Presidente de la República y a ambas ramas del Congreso Nacional, a más tardar en el mes de abril de cada año, un informe sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado correspondiente al ejercicio del año anterior."

24. Reemplázase el artículo 143° por el siguiente:

"Artículo 143°.- El Contralor General elaborará anualmente la Cuenta Pública sobre la Gestión de la Contraloría General correspondiente al año anterior, la cual contendrá lo siguiente:

- a) Un resumen de las principales actividades desarrolladas en el cumplimiento de sus funciones;
- b) Una relación de los decretos de insistencia dictados por el Presidente de la República, con indicación de los fundamentos de la representación y de la insistencia;
- c) Una reseña de las principales dudas y dificultades que se hayan suscitado con motivo de la interpretación y aplicación

de las normas jurídicas, pudiendo sugerir modificaciones para el mejor y más expedito funcionamiento de la Administración;

d) Un estado de la situación financiera interna del organismo, y

e) Otras materias a las cuales el Contralor General estime conveniente referirse.

Esta Cuenta Pública será **enviada**, en todo caso, al Presidente de la República y al Congreso Nacional, a más tardar en el mes de mayo de cada año.

Asimismo, cada Contralor Regional elaborará anualmente una Cuenta Pública de la Gestión de la Contraloría Regional correspondiente al año anterior, la que enviará al Gobierno Regional."

Artículo 2º.- Agrégase el siguiente inciso final al artículo 11º del decreto ley N° 799, de 1974:

"El Contralor General de la República, en casos calificados y atendidas las circunstancias del hecho, podrá delegar en el respectivo servicio las facultades para hacer efectiva la responsabilidad administrativa a que se refiere el inciso anterior. **Esta delegación no impedirá el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría."**

Artículos transitorios

Artículo 1º.- Mientras no se dicten las normas reglamentarias a que se refiere **el nuevo texto del artículo 68 de la ley N° 10.336, fijado por esta ley**, continuarán aplicándose las disposiciones contenidas en el Título V **del señalado cuerpo legal**.

Artículo 2º.- Los recursos de apelación que a la fecha de publicación de esta ley se hubieran deducido en contra de sentencias de primera instancia dictadas en juicios de cuentas, seguirán siendo conocidos y resueltos por el Contralor General, pero, en los casos del artículo 126 de la ley N° 10.336, los fallos que en ellos recaigan podrán ser objeto del recurso de revisión ante el tribunal de segunda instancia que se establece en el nuevo texto del artículo 118 de la misma ley.

Artículo 3º.- El mayor gasto fiscal que irroque la presente ley se financiará con reasignaciones del presupuesto vigente de la Contraloría General de la República."

- - -

Acordado en las sesiones de fechas 8, 15 y 22 de enero y 5 de marzo de 2002, con asistencia de los Honorables Senadores señores Sergio Díez Urzúa (Presidente) (Enrique Zurita Camps), Marcos Aburto Ochoa (Jorge Martínez Busch), Andrés Chadwick Piñera (Hernán Larraín Fernández), Enrique Silva Cimma y José Antonio Viera-Gallo Quesney.

Sala de la Comisión, a 3 de abril de 2002.

JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario

RESEÑA

- I. **BOLETÍN N°:** 2.610-07
- II. **MATERIA:** proyecto de ley que modifica la actual Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- III. **ORIGEN:** mensaje de S.E. el Presidente de la República.
- IV. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- V. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** por unanimidad, con el voto favorable de 77 señores Diputados.
- VI. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 5 de junio de 2001.
- VII. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** segundo informe.
- VIII. **URGENCIA:** no tiene.
- IX. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** Ley N°10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República; decreto ley N° 799, de 1974, que regula uso y circulación de vehículos estatales, y Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- X. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO PROPUESTO:** el proyecto consta de dos artículos permanentes, el primero de los cuales tiene veinticuatro numerales, y tres artículos transitorios.
- XI. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:**

En relación con el primer informe, los cambios de mayor importancia que propone la Comisión son los siguientes:

 - 1.- Mantener la reducción del plazo máximo para tomar razón de 30 a 15 días, pero permitir su prórroga si hay motivos graves y calificados.
 - 2.- Mantener la posibilidad de que se cumplan, antes de la toma de razón, ciertos decretos y resoluciones, pero exigir que ellos no afecten derechos esenciales de las personas.

3.- Precisar que la Contraloría, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no puede evaluar los aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

4.- Disponer que tratándose de sumarios instruidos por la Contraloría, la aplicación de sanciones a los funcionarios municipales continuará radicada en el alcalde, pero, si éste resuelve aplicar una medida distinta a la que se le ha propuesto, debe hacerlo mediante resolución fundada, sujeta a toma de razón por la Contraloría.

5.- Contemplar una Cuenta Pública anual por parte de los Contralores Regionales, a similitud de la que efectuará el Contralor General.

- XII. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** las normas contenidas en el proyecto de ley son de carácter orgánico constitucional, con excepción del artículo 3º transitorio.
- XIII. ACUERDOS:** las modificaciones que propone la Comisión fueron adoptadas por unanimidad (3x0, 4x0 y 5x0).

JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario

Valparaíso, 3 de abril de 2002.