

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA
RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

BOLETÍN N° 2610-07-2

-

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en tercer trámite constitucional, el proyecto de la referencia, originado en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

La decisión de remitir esta iniciativa en informe a esta Comisión, fue adoptada por la Corporación en su sesión 4ª. de fecha 6 del mes en curso, para los efectos previstos en el artículo 119 del Reglamento.

De conformidad a lo establecido en la citada disposición reglamentaria, la Comisión debe pronunciarse sobre el alcance de las modificaciones introducidas por el Senado y, si lo estima conveniente, deberá recomendar aprobar o desechar las enmiendas propuestas.

Durante el desarrollo de su trabajo, la Comisión contó con la colaboración de los siguientes integrantes de la Contraloría General de la República:

- Don Arturo Aylwin Azócar, Contralor General de la República.

- Don Hernán Llanos González, Jefe de Auditoría Administrativa.

- Don Gastón Astorquiza Altares, Jefe de la División Jurídica.

- Don Jorge Correa Fontecilla, Subjefe de la División de Coordinación e Información Jurídica.

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN.

A.- La Comisión, por la unanimidad de sus integrantes presentes, acordó recomendar la aprobación de todas las enmiendas propuestas por el Senado, salvo la contenida en el número 21 del artículo 1° en cuanto reemplaza el inciso segundo del artículo 133 bis de la Ley Orgánica de la Contraloría, propuesto por el N° 19 del artículo 1° del texto aprobado por la Cámara de Diputados, el cual fue rechazado por mayoría de votos.

El pronunciamiento favorable de la Comisión se basó en la consideración de que las modificaciones propuestas por el Senado, varias de ellas puramente formales, permitían un mejor logro de los fines perseguidos por el proyecto, es decir, introducir una serie de modificaciones destinadas a actualizar en los aspectos más urgentes, la normativa que rige al órgano contralor.

B.- Asimismo, cabe señalar que los Nos. 1, letra b), 5, 6, 8 (que pasó a ser 9), 9 (que pasó a ser 10), 10 (que pasó a ser 11), 11 (que paso a ser 12), 12 (que pasó a ser 14), 14 (que pasó a ser 16), 15 (que pasó a ser 17), 16 (que pasó a ser 18), 17 (que pasó a ser 19), 18 (que pasó a ser 20), 20 (que pasó a ser 22) y 21 (que pasó a ser 23) del artículo 1° y el artículo 2° transitorio (que pasó a ser 3°), no fueron objeto de modificaciones por parte del Senado, debiendo, en consecuencia, entenderse aprobados.

ALCANCES DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL SENADO.

ARTÍCULO 1°.

Introduce diversas modificaciones a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Número 1.-

Realiza cuatro modificaciones al artículo 10:

1° El inciso primero de este artículo señala como función del Contralor tomar razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los jefes de servicios que deban tramitarse por medio de la Contraloría, encomendándole, además, pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer dentro de los treinta días siguientes a su recepción, debiendo darles curso, a pesar de su representación, en caso de insistencia del Ejecutivo.

La Cámara propuso adecuar la terminología de este inciso al texto constitucional, reemplazando los términos “ y se pronunciará” por

la expresión “ representará” , como también reducir de treinta a quince días el plazo del Contralor para pronunciarse sobre la constitucionalidad o legalidad de los decretos y resoluciones.

El Senado acogió ambas modificaciones, pero plantea facultar al Contralor para prorrogar el plazo, mediante resolución fundada, por otros quince días en caso de existir motivos graves y calificados.

2° El inciso tercero obliga al Contralor a dar cuenta al Jefe del Estado y al Congreso de los decretos de insistencia que hubiere dictado.

La Cámara precisó señalando que la comunicación debe dirigirse a esta Corporación, criterio con el que coincidió el Senado sólo con adecuaciones formales.

3° El inciso sexto exige que la resolución del Contralor por la que exime del trámite de la toma de razón, a uno o más Ministerios o servicios en caso de decretos o resoluciones que concedan licencias, feriados, permisos u otras materias que no considere esenciales, debe ser fundada y contener las modalidades por las que se fiscalizará la legalidad de dichos decretos o resoluciones, debiendo, además, dar cuenta a la Cámara de Diputados cada vez que haga uso de esta facultad, para los efectos de lo establecido en el artículo 39, atribución 1ª., letra c) de la Constitución Política.

El Senado introdujo esta nueva letra para el sólo efecto de rectificar la referencia constitucional, remitiéndola al artículo 48 de la Carta Política.

4° Los incisos quinto a undécimo se refieren, detalladamente, a la facultad del Contralor para eximir del trámite de la toma de razón a decretos o resoluciones que concedan licencias o feriados o que traten materias que no considere esenciales; a la tramitación de los llamados decretos de emergencia, es decir, aquellos que el Presidente de la República dispone que tengan un trámite extraordinario de urgencia por cuanto perderían su oportunidad o se desvirtuarían si no se aplicaran de inmediato; a aquellos que pueden aplicarse antes de la toma de razón, y a aquellas medidas que pueden hacerse efectivas de inmediato, aún antes de expedirse el respectivo decreto o resolución.

La Cámara propuso substituir todos estos incisos, resumiéndolos en dos, para referirse en el primero a la facultad del Contralor para eximir del trámite de la toma de razón a decretos y resoluciones que se refieren a materias que considere no esenciales, y en el segundo, facultar al Contralor para que, de oficio o a petición del Jefe del Estado, autorice, por resolución fundada, se cumplan antes de la toma de razón, los decretos y resoluciones que dispongan

medidas que puedan desvirtuarse o que perderían oportunidad si no se las aplica de inmediato o que tienden a evitar o reparar daños a la colectividad o al Estado, en casos de terremotos, inundaciones, incendios, etc.

El Senado propone mantener los incisos quinto y sexto, referidos a la facultad del Contralor para eximir del trámite de la toma de razón a decretos o resoluciones que se refieren a materias no esenciales, al contenido de las resoluciones que lo autoricen y a su comunicación a la Cámara, como también el inciso undécimo que permite hacer efectiva la responsabilidad administrativa del jefe que dictó una resolución que pudo aplicarse antes de su toma de razón o que dispuso la aplicación de una medida antes de expedirse el correspondiente decreto o resolución, en los casos en que el Contralor no da curso al decreto o resolución respectivo.

En cambio, coincide con la Cámara en substituir los incisos séptimo a décimo, referidos a los decretos de emergencia, en los mismos términos que ella propuso, pero en un solo inciso y condicionando la autorización para que se cumplan antes de la toma de razón, a que no afecten derechos esenciales de las personas.

5° Como ya se dijo, el Senado mantiene el inciso undécimo de este artículo, en razón de lo cual introduce una modificación puramente formal para remitir los efectos en él indicados al inciso precedente, es decir, el señalado en el párrafo anterior.

Número 2.-

La Cámara propuso derogar el artículo 12, disposición que establece que el Contralor tendrá derecho a asistir, por sí o por delegados, a las sesiones de los consejos de las instituciones cuya fiscalización le esté encomendada, con derecho a voz y sin percibir mayor remuneración.

El Senado propone substituir esta norma para establecer que el Contralor tendrá derecho a designar delegados cuando lo estime conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones, a fin de que asistan a sesiones específicas de las referidas instituciones.

Número 3.-

La Cámara propuso transformar en facultativa la obligación que el artículo 14 impone al Contralor de intervenir, por sí o por delegado, en la destrucción e incineración de los documentos de la deuda pública, especies valoradas y otros efectos.

El Senado propone substituir este artículo para permitir al Contralor adoptar las medidas que estime convenientes para la adecuada fiscalización de la destrucción e incineración de estos documentos, especies y efectos, incluyendo la posibilidad de designar delegados.

Observaciones.-

A juicio del señor Contralor, esta forma daría más amplitud para efectuar la fiscalización.

Número 4.-

La Cámara propuso agregar un artículo 21 bis para disponer que la Contraloría deberá efectuar en las formas, plazos y modalidades que ella misma establezca, auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, resguardar el patrimonio público y la probidad administrativa. En el cumplimiento de estas funciones, deberá evaluar el correcto funcionamiento de los servicios públicos y su sistema de control interno; fiscalizar la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, especialmente las referidas a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinar las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobar la veracidad de la documentación sustentatoria; verificar el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formular las proposiciones para subsanar los vacíos que detecte.

Dentro de estas facultades puede, en casos calificados, autorizar a los organismos sujetos a su fiscalización, la contratación de auditorías de estados financieros a empresas particulares externas, las que estarán sujetas a su tuición técnica.

a) El Senado substituyó esta proposición para suprimir, en el artículo 21 A, por excesivamente amplia, la facultad de evaluar el correcto funcionamiento de los servicios públicos y para permitir a estos servicios contratar, sin necesidad de la autorización de la Contraloría, pero sin perjuicio de sus facultades fiscalizadoras, auditorías de sus estados financieros a empresas particulares externas.

b) Asimismo, agregó un artículo 21 B, para precisar que la Contraloría, en el ejercicio del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

Observaciones.

Ante las dudas planteadas por varios señores Diputados, el señor Contralor precisó que la disposición, válida para todos los órganos de la administración, refería las auditorías, las que podrían ser contratadas libremente por los servicios sin necesidad de autorización del órgano contralor, sólo a los estados financieros de los servicios fiscalizados sin afectar las facultades fiscalizadoras de la Contraloría, la que perfectamente podría rechazar una de estas auditorías si no estaba conforme con ella.

Asimismo, el nuevo artículo 21 B que agregaba el Senado, precisaba los límites de las auditorías, en el sentido de que se trataba de controles amplios de legalidad, pero sin que ello significara cuestionar las políticas del Gobierno.

Número 7.-

La Cámara propuso derogar todo el Título V que trata de las "Cauciones". (artículos 68 a 84 de la ley orgánica).

El Senado propone, en cambio, substituir el actual artículo 68 de la ley orgánica, con que se inicia ese Título, reproduciendo su inciso primero el que dispone que todo funcionario que tenga a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes del Estado, deberá rendir caución para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones, y agregando dos nuevos incisos para señalar, mediante el primero, que las cauciones podrán consistir en seguros, fianzas y otras garantías que determine el reglamento que dictará el Presidente de la República, el que deberá, además, contener las modalidades, el monto y las condiciones de las cauciones como también las normas relativas a su cancelación y liquidación.

El segundo inciso mantiene respecto de estas materias, las facultades fiscalizadoras de la Contraloría para velar por el cumplimiento de estas normas y para que se hagan efectivas las responsabilidades en caso de infracción.

Por último, el Senado agrega un nuevo número para derogar el resto del articulado de este Título, vale decir, los artículos 69 a 84.

Observaciones.

Los representantes de la Contraloría explicaron que la proposición del Senado mantiene en la ley orgánica la obligación de caucionar y la facultad del Contralor para fiscalizar y velar porque se hagan efectivas las responsabilidades, pero suprime su obligación de calificar las cauciones.

Número nuevo.-

El Senado agregó un nuevo número, que figura como 13, para substituir en el inciso tercero del artículo 109, la frase “secretario del tribunal “ por “secretario del juzgado”.

El artículo 109 señala que los reparos que se formulen a las cuentas, deberán contestarse dentro de quince días a contar de la notificación, o en el plazo que corresponda de acuerdo a la tabla de emplazamiento establecida en el Código de Procedimiento Civil si el notificado residiere fuera de los límites urbanos de la ciudad.

Su inciso segundo señala que a la contestación deberán acompañarse todos los documentos que el cuentadante estime necesarios para su defensa.

Su inciso tercero dispone que si los reparos no son contestados dentro de plazo, el juez de cuentas, con el sólo mérito del certificado del secretario del tribunal, declarará la rebeldía, salvo que decida ampliar el plazo.

Observaciones.

De acuerdo a los representantes de la Contraloría, la modificación del Senado obedece a la necesidad de actualizar los términos a la nueva estructura de los juzgados de cuentas.

Número 13.-

El artículo 118 dispone que en los juicios de cuentas, será juez de segunda instancia el Contralor.

La Cámara propuso substituir este artículo para dar una conformación colegiada al tribunal de segunda instancia, el cual queda presidido por el Contralor e integrado por dos abogados que hayan destacado en la actividad profesional o universitaria, designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Contralor. Igual mecanismo se utilizará para la designación de los reemplazantes de los abogados, quienes durarán cuatro años en sus cargos, percibirán una asignación equivalente a cuatro unidades tributarias mensuales por cada sesión a que asistan y no estarán afectos a las incompatibilidades remuneratorias que pesan sobre el personal de la Contraloría ni a la prohibición de ejercicio libre de la profesión.

El Senado acogió la norma, pero plantea mantener la incompatibilidad establecida en el inciso quinto del artículo 47, es decir, que estos abogados no podrán percibir otras remuneraciones por servicios prestados al Estado, salvo las provenientes de la educación pública hasta un máximo de dos cátedras universitarias.

Observaciones.

El señor Contralor precisó, ante las consultas de algunos Diputados, que estos abogados pertenecerían a la planta de la Contraloría, gozarían de inamovilidad y no dependerían del Contralor, y, en cuanto a las incompatibilidades, el Senado había propuesto mantener respecto de ellos la que les impide ocupar otros cargos remunerados en la Administración Pública.

Número 19.-

La Cámara propuso agregar un artículo 133 bis, nuevo, para establecer que en los sumarios que se instruyan en las municipalidades, corresponderá al Contralor General hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios sumariados, aplicando directamente las sanciones que correspondan.

Su inciso segundo señala que si la sanción fuere superior a la de multa, será apelable ante la Corte Suprema.

El Senado propone modificar el texto de la Cámara para establecer que el Contralor deberá proponer a la correspondiente autoridad, que haga efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, autoridad que deberá aplicar directamente las sanciones que procedan.

Reemplaza, asimismo, el inciso segundo, para establecer que, en el caso que la autoridad administrativa imponga una sanción distinta, deberá hacerlo mediante resolución fundada, sujeta al trámite de la toma de razón por parte del Contralor.

Observaciones.

El señor Contralor explicó que la proposición del Senado soslayaba las críticas al texto propuesto por la Cámara, en el sentido de ser discriminatorio, por cuanto sólo los funcionarios municipales serían los únicos afectados a la aplicación directa de sanciones por parte del Contralor, lesionando así el principio de la autonomía municipal.

Por ello, al establecer que el Contralor solamente propondría la sanción disciplinaria a la autoridad municipal, sería ésta quien tendría que aplicarla, pero en el caso de imponer una distinta a la propuesta, debería fundarla en resolución sujeta al trámite de la toma de razón, mecanismo que permitía evitar que los alcaldes hicieran caso omiso de la proposición del órgano de control, quien hoy día no tiene medio alguno para evitarlo.

La Comisión estuvo de acuerdo con la proposición del Senado, pero observó, a sugerencia de los Diputados señores Burgos y Bustos, que el inciso segundo no solucionaba totalmente el problema por cuanto al emplear los términos “ en el caso que la autoridad administrativa imponga una sanción distinta”, estaba dejando fuera la posibilidad de que esta autoridad no impusiera sanción alguna no obstante la proposición del Contralor, motivo por el cual creía más apropiado substituir tales términos por los siguientes: “ en el caso que la autoridad administrativa adopte una decisión distinta”.

No obstante, dados los términos del artículo 119 del Reglamento, que sólo le permite sugerir aceptar o rechazar las modificaciones propuestas por el Senado, acordó, por mayoría de votos (6 votos en contra, 2 a favor y 4 abstenciones) recomendar el rechazo de este inciso segundo.

Número 22.-

El artículo 143 se refiere al contenido del informe anual sobre el ejercicio financiero del año anterior y sobre las demás actividades desarrolladas por la Contraloría durante igual período, comprendiendo el balance general del activo y del pasivo de la Hacienda Pública al 31 de diciembre anterior; un estado de las operaciones efectuadas en el año fiscal anterior; un estado detallado de las rentas percibidas y gastos realizados en igual período y demás cuentas que indica.

La Cámara propuso substituir este artículo para establecer que el Contralor General deberá elaborar anualmente la cuenta pública sobre la gestión de la Contraloría en el año anterior, la que contendrá un resumen de las actividades desarrolladas en el cumplimiento de sus funciones; 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; una reseña de las principales dudas y dificultades suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, pudiendo sugerir modificaciones para un mejor funcionamiento de la Administración ; un estado de la situación financiera de la Contraloría y otras materias que el Contralor estime convenientes.

El inciso segundo señala que la cuenta debe ser dada a conocer al Presidente de la República y al Congreso Nacional, a más tardar en el mes de mayo de cada año.

El Senado acogió esta disposición, pero substituyó en su inciso segundo los términos “ será dada a conocer” por “ será enviada”, por razones de mayor precisión.

Asimismo, agregó un inciso tercero, nuevo, para establecer que cada Contralor Regional deberá elaborar anualmente una cuenta pública de la gestión de la Contraloría Regional correspondiente al año anterior, la que enviará al Gobierno regional.

Artículo 2°.-

Modifica el artículo 11 del decreto ley N° 799, de 1974, texto legal que dicta normas regulatorias del uso y circulación de vehículos estatales.

Esta norma dispone sancionar las infracciones a este cuerpo legal con alguna de las medidas disciplinarias previstas en el Estatuto Administrativo, señalando que una vez comprobada la infracción, se entregará el vehículo a la Intendencia respectiva, la que, a su vez, deberá entregarlo a la Jefatura de la repartición a la que estuviere asignado. El parte correspondiente se enviará al Departamento de Inspección de la Contraloría para que haga efectiva la responsabilidad y aplique las sanciones que procedan.

La Cámara propuso agregar un inciso final a este artículo para permitir al Contralor, en casos calificados y en atención a las circunstancias del hecho, delegar en el respectivo servicio la facultad de hacer efectiva la responsabilidad administrativa del infractor.

El Senado plantea agregar una oración final a este inciso, para señalar que la delegación no impedirá el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría.

Artículo 3°.-

Agrega un artículo 62 bis, nuevo, a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La Cámara propuso este artículo para establecer que la potestad sancionadora de la Contraloría para hacer efectiva la responsabilidad administrativa del personal de las municipalidades, no se aplicará a los alcaldes.

El Senado propone suprimir este artículo, el que como consecuencia de las modificaciones que propone introducir al artículo 133 bis de la Ley Orgánica de la Contraloría (número 19, página 8 de este informe) ha perdido su razón de ser, toda vez que de acuerdo a esa modificación, la Contraloría sólo **propondrá** hacer efectiva la responsabilidad administrativa y no aplicará sanciones.

Artículo 4°.-

Agrega un artículo 55 bis, nuevo, a la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

La Cámara propuso este artículo señalando que todo funcionario que tenga a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes del Estado, deberá rendir caución para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

El inciso segundo señala que las cauciones podrán consistir en seguros, fianzas y otras garantías que determine el reglamento que dicte el Presidente de la República, el que deberá señalar, además, las modalidades y condiciones de ellas y las normas relativas a su cancelación y liquidación.

El inciso tercero señala que lo anterior es sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría para velar por el cumplimiento de estas normas y para que se hagan efectivas las consiguientes responsabilidades.

El Senado propone suprimir este artículo, el que como consecuencia del nuevo artículo 68 que propone para la Ley Orgánica de la Contraloría (número 7, página 6 de este informe) ha perdido todo sentido, puesto que lo que dispone sería repetitivo del artículo mencionado.

Artículo 1° transitorio.

La Cámara propuso esta norma para señalar que mientras no se dicten las disposiciones reglamentarias a que se refiere el artículo

55 bis de la ley N° 18.575, introducido por esta ley, seguirán aplicándose las disposiciones sobre cauciones contenidas en el Título V de la ley N° 10.336.

El Senado propone reemplazar esta norma para referirla a la dictación de las normas reglamentarias señaladas en el nuevo texto del artículo 68 de la ley N° 10.336, como consecuencia de la supresión del artículo 55 bis propuesto por la Cámara, en razón de lo ya dicho respecto del artículo 4° del proyecto.

Artículo 2° transitorio.

El Senado propone este artículo para establecer que los recursos de apelación que se hubieren deducido a la fecha de publicación de esta ley, en contra de sentencias de primera instancia recaídas en juicios de cuentas, seguirán siendo conocidos y resueltos por el Contralor, pero los fallos que resuelvan sobre los recursos de revisión, es decir, los que se interponen ante el Contralor para que revise lo resuelto en sentencias de segunda instancia, podrán ser objeto del mismo recurso de revisión ante el tribunal colegiado de segunda instancia que se establece en el nuevo artículo 118 (número 13, página 7 de este informe).

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL SENADO VOTADAS EN CARÁCTER DE NORMAS ORGÁNICO CONSTITUCIONALES.

El Senado votó en carácter de orgánico constitucionales, todas las modificaciones introducidas al texto propuesto por la Cámara, por tener directa incidencia en las facultades y atribuciones de la Contraloría General de la República.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL SENADO QUE SON DE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE HACIENDA.

No hay modificaciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

Sala de la Comisión, a 11 de junio de 2002.

Se designó Diputado Informante al señor Jorge
Burgos Varela.

Aprobado en sesión de igual fecha, con la asistencia de los Diputados señor Jorge Burgos Varela (Presidente), señoras Marcela Cubillos Sigall, María Pía Guzmán Mena y Laura Soto González y señores Gabriel Ascencio Mansilla, Juan Bustos Ramírez, Guillermo Ceroni Fuentes, Eduardo Díaz del Río, Marcelo Forni Lobos, Zarko Luksic Sandoval, Nicolás Monckeberg Díaz y Darío Paya Mira.

EUGENIO FOSTER MORENO
Secretario