

Santiago, 11 de Abril de 1980.-

APERTURA : 9,30 Hrs.PRESIDIO : PATRICIO AYLWINASISTENTES : Jorge Mario Quinzio, Carlos Andrade G., Luis Fernando Luengo, Raúl Espinoza, Eduardo Jara, Patricio Aylwin, Francisco Cumplido, Hugo Pereira, Hugo Fruhling, Gerardo Espinoza y Jorge Correa. César Araneda miembro de la Sub-Comisión de Regionalización y Administración Pública.

Se pone en tabla el Informe de la Sub-Comisión de Regionalización y Administración Pública, denominado "Sistemas de Control", ofreciéndose la palabra a los miembros de ésta.

CESAR ARANEDA :

A objeto de dar mayor claridad sobre el informe que se empieza a discutir puntualiza que él es un análisis sobre la Contraloría General de la República teniendo en cuenta las atribuciones y características que ésta tenía hasta 1973 y no después. En segundo lugar, da a conocer las fuentes en las cuales el trabajo ha sido inspirado.

RAUL ESPINOZA :

Como miembro de la Sub-comisión hace un completo análisis del texto :

En primer lugar expresa que, tal como en otros temas, se trabajó sobre la base de un estudio crítico del sistema imperante a 1973; poniendo especial atención en descubrir si algunas de las fallas en el sistema de control pudieron coadyugar a provocar la crisis institucional que el país vivió.

1.- En primer lugar, se tuvo presente la constante queja de todos quienes ejercieron el poder ejecutivo sobre el carácter excesivo del control ejercido por la Contraloría, la que, a juicio de ellos, no los dejaba gobernar.

2.- Se concluyó que realmente la Contraloría había llegado a constituir un super poder que aparecía con un carácter de infalible en cuanto a sus

informes y dictámenes. Así, se consideró siempre que si el Ejecutivo insistía en un decreto rechazado, insistía en un decreto ilegal; sin que pudiera considerarse que la Contraloría se hubiera equivocado. Además, el organismo contralor fue rechazando no sólo los decretos que estimaba claramente ilegales, sino también aquéllos que aparecían como simplemente dudosos.

3.- Asimismo, se consideraron como excesivamente amplias las facultades del organismo en relación a las entidades de administración, sobre todo en cuanto sus resoluciones eran inapelables.

4.- Por otra parte, el informe, en su diagnóstico, también concluye que la cantidad y heterogeneidad de las atribuciones de la Contraloría eran claramente inconvenientes. La causa de ello se cifra básicamente en la falta de Tribunales Administrativos.

5.- Por último, se estimó que al Contralor como tal, se le había otorgado un exceso de poder como autoridad única, última e inapelable en todas las funciones del organismo a su cargo.

De este diagnóstico nacen las sugerencias que, en cinco puntos, se consignan en el informe, los que fueron brevemente comentados por el expositor.

HUGO PEREIRA :

En primer lugar coincide, por su experiencia en que la Contraloría exageró, incluso arbitrariamente, el ejercicio de sus funciones lo que inevitablemente acarreó la conducta del Ejecutivo, el que siempre intentó sustraerse a esa fiscalización.

Respecto al control a priori de legalidad que hacía el organismo, hace ver que una serie de juristas extranjeros que visitaron nuestro país, criticaron esa institución.

Luego, expresa que, a su juicio, el régimen de Control de la Contraloría debe analizarse en conjunto con todas las instancias de fiscalización. El problema del control y fiscalización debe analizarse globalmente, para luego distribuir armoniosamente entre los diferentes organismos las funciones que se quiere asumir.

A propósito de las conclusiones a que llega el informe, hace las siguientes consideraciones :

- Comparte la proposición contenida en el N° 2 pero recalando que ello es sin perjuicio de mantener a la Contraloría como un Tribunal de Cuentas, tal como se deja establecido en el N° 4.
- Respecto del punto N° 3 (Control de la legalidad y constitucionalidad de los decretos a posteriori), estaría por analizarlo con más calma por ser una materia extremadamente delicada. Así, por ejemplo, le parece que el control debe mantenerse como preventivo respecto de los decretos que incluyan gastos.

RAUL ESPINOZA :

Interviene haciendo ver que, en definitiva todo decreto o resolución conlleva gastos.

PATRICIO AYLWIN :

Si bien es cierto lo dicho por Raúl Espinoza; sin embargo, podrían clasificarse los decretos entre aquéllos que requieren y los que no necesitan refrendación; y someter a los primeros, que son los que establecen gastos variables al sistema de control preventivo.

HUGO PEREIRA :

Continuando con su exposición, señala que no concuerda con la idea de establecer como único principio el del control a posteriori. Estima que debieran pensarse alternativas tales como que la Contraloría ejerciese una asesoría jurídica no obligatoria en la etapa de formación de los decretos. Lo que sí comparte es que el control no debe impedir la entrada en vigencia de un decreto. Por último, dentro del mismo N° 3, no le parece muy clara la proposición que se hace en relación a los tribunales administrativos; toda vez que sólo algunos conflictos de interpretación jurídica que se susciten entre el Ejecutivo y la Contraloría podrían llevarse a los tribunales administrativos y éstos serán los que afecten a alguna (s) persona (s) jurídica o natural, pero en cuanto particular. Los decretos de efecto general quedarían fuera de la competencia de lo contencioso administrativo.

Por último, insiste en su criterio de que este tema del Control Jurídico debe analizarse en globo, para luego distribuir armoniosamente

la labor fiscalizadora entre los diferentes organismos tales como Cámara de Diputados, Defensor de los Derechos Humanos, tribunales administrativos y Contraloría.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Comparto, en general, el diagnóstico que ha hecho la Sub-Comisión acerca de los defectos orgánicos y funcionales de la Contraloría a 1973. Sin embargo, creo necesario puntualizar que ellos no emanan de normas constitucionales, sino de :

- a) Atribuciones que la ley, fuera del marco constitucional, fue dando al organismo, y
- b) A la práctica de la administración la que, actuando de acuerdo a la ley del menor esfuerzo, fue dejando en manos de la Contraloría una serie de facultades que le eran propias.

Así, diría que la Contraloría se transformó en un monstruo jurídico básicamente por la pasividad de la organización administrativa, la que adhería incondicionalmente a los dictámenes de aquélla. Esto transformó al organismo en un ente burocrático excesivamente lento en todas aquéllas decisiones referidas a individuos.

Por ello, hace ver que la armazón constitucional del texto vigente a 1973 estaba bien pensada, siendo las causas ya señaladas, sumadas a la falta de Tribunales Administrativos lo que provocó los defectos en el sistema, que el informe ha detectado.

El mecanismo constitucional compensaba las facultades del Contralor con el juicio político al que lo dejaban sujeto; y, en este sentido, estima que cooperó a esta crisis la forma en que se interpretó ese juicio político. Este, a diferencia de como lo entendió el Parlamento, debió operar no sólo a causa de incumplimiento grave de deberes administrativos por parte del Contralor, sino también por infracciones a la Constitución o a las leyes en el ejercicio de sus atribuciones. Ello habría permitido limitar su discrecionalidad.

Pasando a las proposiciones del informe, hace las siguientes consideraciones :

Respecto a lo que se propone en el N° 3, sugiere estudiar muy a fondo el problema del control a priori o a posteriori de los decretos, dada la delicadeza y trascendencia del tema : en primer lugar, está de acuer-

do en que debe prevalecer la voluntad del Presidente de la República en la interpretación de las leyes administrativas, salvo en materia de gastos públicos, pero en el entendido de que las infracciones a las leyes y a la Constitución serían expeditamente sancionadas por el Parlamento a través del juicio político. A este efecto, permitiría la acusación política a los Ministros; y, eventualmente al Presidente, sin necesidad de que las infracciones a las normas fueran graves, para fortalecer así el Estado de Derecho, pero tomando los resguardos del caso para evitar que ello acarreará crisis políticas.

Se muestra partidario, en principio, de mantener el control a priori de los decretos, a través del mecanismo de la toma de razón, pero estableciendo dos rectificaciones al sistema vigente a 1973 :

- a) El de asegurar la celeridad del trámite; y
- b) El de la clasificación legal de los decretos entre aquéllos que requerirían y aquéllos que quedarían exentos del trámite. Por último, sugiere pensar la posibilidad de que intervenga, resolviendo el conflicto, el Tribunal Constitucional en el caso que se tratara de un decreto rechazado por supuesta violación a la Constitución.

Por reflexiones como las anteriores comparte plenamente la tesis de que el control jurídico de la Contraloría debe analizarse en conjunto con todo el tema del control y la fiscalización de los actos públicos.

En lo que respecta a las atribuciones y características del Contralor, está de acuerdo en que éste debe ser temporal, pero su período no debe ser coincidente con el de un gobierno.

A continuación, se muestra contrario a la opinión de Hugo Percira de otorgar a la Contraloría un papel de asesoría jurídica en relación a la potestad reglamentaria, porque de esa forma el administrador iría delegando en este asesor una serie de facultades por su propia negligencia, con lo que se aumentaría el problema del exceso de crecimiento y atribuciones del organismo.

Por último, está conteste con la idea de descentralizar las decisiones del organismo; y propone pensar en la posibilidad de desconcentrarla regionalmente.

CARLOS ANDRADE :

Estando de acuerdo en general con el diagnóstico y sugerencias del informe, propone algunas ideas más puntuales.

1.- En el N° 5, contenido en la pág. 4, exigiría acuerdo de la mayoría en ejercicio del Senado dada la importancia del Cargo de Contralor;

2.- A la temporalidad en el cargo de Contralor, agregaría la idea de la edad tope (70 años) para ejercerlo.

3.- Reconocería explícitamente la facultad de la Contraloría para tomar razón de los D.F.L. velando por su enmarcamiento dentro de la ley delegatoria y su no contradicción con la Constitución.

EDUARDO JARA :

También participa de la opinión de que este tema debe ser analizado globalmente como el problema de la fiscalización en general, para luego aterrizar en los diferentes organismos.

Ante todo, deja constancia de que comparte el criterio de Francisco Cumplido en el sentido de que el crecimiento excesivo e inorgánico de la Contraloría tuvo su causa principal en la desidia y negligencia de los servicios públicos.

Respecto al tema del informe, hace algunas consideraciones previas :

a) Cree necesario, ante todo, tener presente la importancia que reviste el problema del control, el que aparece como uno de los pilares básicos de una democracia. Estaría por expresar en el informe esta consideración primaria.

b) Asimismo, expresaría que la finalidad de este principio del control es que el poder quede sometido al derecho; pero sobretodo tiene su mayor sentido en el amparo de los administrados. Al mismo tiempo la existencia de control es básica para la probidad en la administración pública y la defensa del patrimonio fiscal. En este último aspecto, el de los gastos públicos, hace ver que es necesario introducir el concepto doctrinario de la "sinceridad en el gasto público", el que implica sumar al tradicional requisito de legalidad del gasto, el de la eficiencia del mismo.

c) Debe tenerse presente ( y explicitarse) la necesidad imperiosa de asegurar la imparcialidad e independencia del órgano contralor; y

d) Es necesario que el control no entorpezca la agilidad de la administración; principio que, a su juicio debe dejarse contenido en el informe y

tenerse presente en cada uno de los acuerdos que se adopten en esta materia.

Para lograr la mejor aplicación de los principios anteriores es necesario precisar y tener presente algunas ideas :

- En primer lugar, debe distinguirse claramente entre los órganos que ejercen control de tipo jurisdiccional y los que no reúnen esa calidad; estableciéndose por supuesto los Tribunales Administrativos.
- En segundo lugar, debe tenerse presente que dentro del control no jurisdiccional existen mecanismos de fiscalización internos de la propia administración.
- La Contraloría es el órgano llamado a ejercer el control externo no jurisdiccional de la administración. Este control bien podría no ser sólo de legalidad sino también de mérito.

En lo que respecta a las proposiciones del informe, hace las siguientes observaciones :

- No adoptaría tan tajantemente el criterio del control a posteriori de los actos públicos, como hace el nº 3 del informe. A su juicio, es esta una materia extremadamente delicada, por lo que estaría por un profundo análisis de ella. En principio, estima, sin embargo, como aceptable el criterio de distinción que sugería Francisco Cumplido.

Por otra parte, estaría por explicitar en el informe la proposición de mantener el control inspectivo o en terreno, facultad con que cuenta el organismo contralor y que es de sumo beneficio para fiscalizar la honestidad y eficiencia de la administración pública.

Entiende que todo lo anterior es sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras del Parlamento, las que, es partidario de ampliar y fortalecer.

Por último, cree necesario detenerse a reflexionar y dar mucha importancia al control popular de la administración.

PATRICIO AYLWIN :

Propone que, sin perjuicio de continuar el presente debate, se encargue a la Sub-comisión la redacción de un informe más amplio sobre la fiscalización o control en general y no únicamente referido a la Contraloría. Así se ACUERDA.

Se levanta la Sesión a las 11,00 Hrs.

JCS/mpdr.