

# CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA EL DEBATE CONSTITUCIONAL

Departamento de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Pontificia Universidad Católica de Chile

COORDINADORES  
SEBASTIÁN SOTO V.  
CONSTANZA HUBE P.

SECRETARÍA TÉCNICA  
MAGDALENA ORTEGA P.



FACULTAD DE DERECHO  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE



Foro  
Constitucional  
UC



EDICIONES UC

## CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

---

JOSÉ LUIS LARA A.

Nuestra Contraloría General de la República (en adelante CGR) es una entidad superior de control, cuya función primordial es velar por la legalidad/juridicidad de los actos de los órganos de la Administración del Estado. Ahora bien, dicha característica la diferencia respecto de otras entidades equivalentes en ordenamientos comparados, cuyo rol es principalmente efectuar un control de carácter financiero contable respecto de las cuentas públicas, función que también, como veremos, desarrolla CGR en Chile, pero no agotándose en ello.

Orgánicamente, CGR goza de autonomía constitucional, mas no orgánica, actuando bajo la persona jurídica del Fisco. Jerárquicamente está a cargo de un Contralor General de la República, nombrado por el Presidente de la República, previa ratificación del Senado. Dicho Contralor es el jefe de servicio y goza de libertad para reorganizar la institución y disponer de los cargos subordinados a él, con excepción del Subcontralor. Actualmente, la institución se organiza en divisiones y Contralorías Regionales (que actúan por delegación del Contralor y no por desconcentración legal). El Contralor dura en el desempeño de su cargo 8 años, no pudiendo ser nombrado para el período inmediatamente siguiente.

Nuestra Contraloría reconoce sus antecedentes en el régimen de Control de la Corona de Castilla en sus dominios en América, teniendo como antecedente principal las denominadas contadurías y tribunales mayores de cuenta. Sin embargo, el surgimiento de la Contraloría General en nuestro sistema reconoce como fuente inmediata una recomendación de la denominada Misión Kemmerer, promovida por el Gobierno norteamericano durante las primeras décadas del siglo XX y que, entre otras recomendaciones, sugirió al gobierno de la época la creación de una entidad de control que se denominó Contraloría General de la República.

La aludida CGR se crea en 1927, primero con un reconocimiento legal y luego constitucional. Lo interesante reside en que la aludida entidad de control no agota —como ya habíamos anunciado— su ámbito de acción en el llamado “control de cuentas”, sino —y de ahí su relevancia en nuestro medio— en el control de la legalidad del actuar administrativo. Para ello, goza de una función jurídica, hermenéutica, fiscalizadora y, por cierto, jurisdiccional, sin perjuicio de otras atribuciones que le pueda conferir el legislador (ej., receptor de las declaraciones de intereses y patrimonio).

La función jurídica o de control de legalidad se constituye en su atribución primordial, al estar expresamente consagrada en la Constitución y, por cierto, en su Ley orgánica (Ley N° 10.336). La regla general hoy en Chile es la exención de la toma de razón, toda vez que el Contralor señala expresamente, por vía de resolución, qué actos están afectos a toma de razón, o bien cuando el legislador por acto particular lo hace también. Ahora bien, la potestad de control expuesta se manifiesta en velar por la conformidad a derecho de los actos de la administración, para lo cual contempla un trámite ineludible de todo acto de la Administración del Estado, denominado Toma de Razón, esto es, el examen de valoración (juicio) que efectúa el Contralor General (o a quién se le delegue por este) respecto de un proyecto de acto. Frente a ello, la autoridad puede emitir un juicio favorable o estimatorio, traducido en el atestado respectivo (timbre y firma), que equivale a tomar razón o bien a un reparo o juicio desestimatorio denominado representación, ya sea por la ilegalidad o inconstitucionalidad del proyecto de acto. Si la representación es porque el proyecto de acto contraviene la legalidad, el autor del acto podrá acatar la medida y el acto no ingresa al ordenamiento jurídico o, tratándose del Presidente de la República, podrá insistir en la legalidad de este, por la vía de un Decreto Supremo de insistencia presidencial, que debe ser firmado por todos los ministros haciendo a estos solidariamente responsables de los perjuicios que dicho acto pueda irrogar. En este último caso, el Contralor debe tomar razón del proyecto de acto, pero a su vez debe informar a la Cámara de Diputados respecto del ejercicio de la aludida potestad por el Presidente de la República. Por otra parte, la representación puede ser también por su inconstitucionalidad, en cuyo caso el Presidente de la República, en breve plazo, solo podría requerir el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que, de acogerlo, obligará al Contralor a tomar

razón, pero, de rechazarlo, impedirá que la decisión presidencial de insistir con el proyecto de acto prospere.

La función hermenéutica o dictaminante importa determinar el sentido y alcance, con eficacia obligacional de las normas que se pretende aplicar al interior de la Administración del Estado, ya sea a instancia de un servicio público o de un particular interesado. Lo interesante es que dicho pronunciamiento contralor produce un efecto vinculante para toda la administración en cuanto se circunscriba a los presupuestos fácticos y normativos del destinatario de dicho dictamen. La potestad dictaminante no tiene reconocimiento expreso en la Constitución, sino solo en su Ley Orgánica y origina la denominada jurisprudencia administrativa, de obligada lectura y observancia por parte de todos los funcionarios públicos y, en especial, de las direcciones jurídicas de los servicios. Lo importante es que la Contraloría debe “interpretar” y no llenar vacíos en el ordenamiento (integrar), toda vez que ello es resorte del legislador. Asimismo, el legislador en el artículo 6 inciso tercero de la Ley Orgánica Constitucional de la CGR le impone como causal impeditiva para ejercer su potestad dictaminante abstenerse de pronunciarse respecto de materias litigiosas, materias de conocimiento de los Tribunales de Justicia o de competencia del Consejo de Defensa del Estado, dada su naturaleza litigiosa.

En tercer lugar, encontramos la función fiscalizadora o de auditoría, cuyo producto final es el Informe de auditoría, esto es, un pronunciamiento respecto de si el sujeto administrativo objeto de la fiscalización ha actuado conforme a derecho o no. En el ejercicio de dicha potestad, la Contraloría General de la República debe velar por el respeto a la probidad administrativa (desempeño honesto y leal de la función pública con preeminencia del interés general por sobre el individual), el estatuto administrativo y el cumplimiento de la normativa. Esta prerrogativa de la Contraloría General constituye una de sus atribuciones más relevantes, dado que entra derechamente a vigilar la actuación de los órganos administrativos, sin perjuicio de lo cual el legislador le impuso como límite no entrometerse en razones de mérito, conveniencia u oportunidad en la adopción de la decisión, pues ello podría importar sustituir la actuación de la administración activa.

Por otra parte, la función jurisdicción o control financiero-contable (juicio de cuenta) constituye tradicionalmente, como habíamos adelantado,

la prerrogativa más consubstancial a las contralorías a nivel comparado, importando velar por el adecuado uso de los recursos públicos. Así, se traduce en una revisión de las cuentas presentadas por parte de un receptor de fondos públicos que, en caso de resultar disconforme, da origen a un reparo y consecuentemente a un juicio de cuenta que pretende hacer efectiva la responsabilidad civil de ese receptor de fondos públicos (cuentadante).

Como podemos observar, Contraloría General de la República asume un rol primordial en el resguardo de la probidad administrativa y el estricto apego a la legalidad/juridicidad del actuar de los órganos de la Administración del Estado. Por ello, las modificaciones que se podrían instar, en el actual momento constitucional, deberían tender a robustecer la institución como eje central del resguardo al Estado de Derecho. En tal sentido, es posible que se planteen modificaciones en relación con: i) mecanismo de nombramiento y composición colegiada del órgano directivo de la CGR; ii) normas sobre la confianza exclusiva de los funcionarios de Contraloría; iii) someter los actos del alcalde al trámite control de toma de razón; iv) agilizar el mecanismo de toma de razón; v) elevar a rango constitucional la potestad dictaminante, y vi) separar la función jurisdiccional de Contraloría dándole autonomía a la primera.