Artículo: La Contraloría General en el estado de Derecho
Revista: Nº178, año LIII (Jul-Dic, 1985)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 178
AÑO LIII
JUL.—DIC.
1985

ISSN 0303-9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Artículo: La Contraloría General en el estado de Derecho
Revista: Nº178, año LIII (Jul-Dic, 1985)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

LA CONTRALORIA GENERAL EN EL ESTADO DE DERECHO

LAUTARO RIOS ALVAREZ
Profesor Derecho Público
Universidad de Valparaíso

Entre las escasas creaciones originales del constitucionalismo americano, dos instituciones destacan con fisonomía propia sobre el europeizado perfil de nuestro derecho público. Ellas son el control de constitucionalidad de la ley, núcleo central de la competencia de los tribunales constitucionales; y el control de legalidad de los actos de la Administración, sello distintivo de nuestra Contraloría General de la República (C.G.R.).

Un eminente jurista europeo -el profesor Eduardo García de Enterría- ha hecho justicia al origen del primero al decir que el Tribunal Constitucional "es una pieza inventada de arriba a abajo por el constitucionalismo norteamericano". De análoga manera puede sostenerse que la C.G.R. es un órgano diseñado -a partir de 1927- a la medida exacta de los requerimientos de la nación chilena para construir su propio Estado de Derecho.

Claro está que la evolución de la Contraloría no es tan simple como para encerrarla en una frase. Si hubiera que esquematizar su historia habría que distinguir en ella varias etapas y una raíz hispánica de antiguo abolengo.

Esta raíz no es otra que el antiguo Tribunal de Cuentas, que funcionó en el siglo XVIII en el Palacio de la Real Audiencia, frente a la Plaza de Armas de Santiago y luego, en la Casa de Moneda. Su antecedente más remoto proviene de los Oficiales Reales que designó el Cabildo de Santiago el 11 de agosto de 1541 para registrar y controlar los ingresos del Rey. Este órgano fiscalizador renace, al comenzar la etapa de Chile republicano, a través del Tribunal Mayor de Cuentas creado por el Senado-Consulto de 1820, judicatura a la cual se extiende el examen y fallo de las cuentas municipales en virtud de las leyes de 24-XII-1891 y de 14-IX-1896.

Viene luego el período de sistematización del control financiero -emprendida en 1925 con el asesoramiento de la Misión norteamericana de Mr. Walter Edwin Kemmerer- que culmina con el DFL N° 400-bis de 1927; el cual constituye, propiamente, la partida de nacimiento de la Contraloría General de la República.

En 1942, por obra de la Ley de Reforma N° 7.727, la Contraloría adquiere rango constitucional al ser introducida -con sus funciones básicas- en el art. 21 de la Carta de 1925. La misma reforma hizo justiciable al

Artículo: La Contraloría General en el estado de Derecho
Revista: Nº178, año LIII (Jul-Dic, 1985)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Contralor General -en juicio político- "por notable abandono de sus deberes" (art. 39 letra c); y consagró, bajo la fiscalización de la Contraloría, la excedencia presupuestaria del conocido "dos por ciento constitucional" (art. 72 -Nº 10).

En 1964 se dicta la Ley Orgánica de la C.G.R. que lleva el Nº 10.336 y que se encuentra vigente hasta la fecha, con escasas modificaciones.

La Constitución de 1980 construye un aposento más estable a la Contraloría, dedicándole en el Capítulo IX, que lleva su título, el art. 87 que resume sus funciones del siguiente modo: "Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva". A continuación, el art. 88 describe la forma de fiscalizar la legalidad y la constitucionalidad de los actos normativos del Gobierno y la Administración sujetos a su control.

Naturalmente, una historia más completa de la Contraloría debiera referirse a otros cuerpos legales, como son el DFL 2.960 bis de 1927, que la reorganizó en el mismo año de su creación; el DL 258 de 1928, que introdujo la figura de los decretos de insistencia (art. 8); los DL 38 de 1973 y 1.141 de 1975, que ampliaron su ámbito de fiscalización; y el DL 1.263 que definió el sistema de control financiero e introdujo el mecanismo de la auditoría operativa, posteriormente eliminada.

Sin embargo, no es nuestro propósito hacer la historia de la C.G.R., sino poner de relieve la originalidad y eficacia de su función esencial en un momento en que -habiéndose iniciado el cuarto año de tramitación de su nueva ley orgánica- la intransparencia del procedimiento legislativo impide el conocimiento de lo que se discute, y coarta la participación ciudadana en un asunto de tan alto interés público, como es la suerte de nuestro máximo órgano de control administrativo.

La misión definitoria y el rasgo original de nuestra Contraloría consiste en ser un órgano autónomo, independiente de la Administración, que -no obstante- contribuye a la gestación de ciertos actos administrativos de legalidad irreprochable, mediante su "toma de razón"; y que, por el contrario, impide u obstaculiza el nacimiento de aquellos que merecen reparos por adolecer de vicios de ilegalidad o de inconstitucionalidad, según el caso.

Esta idea genial de sujetar al derecho los actos de la Administración, mediante un control preventivo de origen externo a aquélla, se gestó en el período de nueve meses que median entre la dictación del DFL Nº

Artículo: La Contraloría General en el estado de Derecho
Revista: Nº178, año LIII (Jul-Dic, 1985)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

400-bis de 26-III-1927, que dio nacimiento a la Contraloría, y la del DFL Nº 2.960-bis del 30 de diciembre del mismo año, que la reorganizó.

En efecto, el primero de éstos no es sino "el ajuste a nuestra legislación y prácticas administrativas", del proyecto presentado al Gobierno de don Emiliano Figueroa por la Misión de Consejeros Financieros que presidiera Mr. Kemmerer, para refundir en la nueva Contraloría al Tribunal de Cuentas, la Dirección de Contabilidad, la Sección de Bienes Nacionales y la Dirección General de Estadísticas de entonces; órganos, todos ellos, de exclusivo perfil económico y financiero (arts. 1º y 42). En cambio, es en el segundo donde aparece con toda nitidez la función de la Contraloría de pronunciarse "sobre la legalidad y constitucionalidad de los decretos supremos" (art. 8).

Si la fiscalización de los ingresos y de los gastos del Estado no es otra cosa que el control de la legalidad financiera, ¿por qué no extender este control a la legalidad de los demás actos de una administración que debe encuadrar toda su conducta en el marco de la ley? En esta reflexión -simple y esencial, como son todas las ideas geniales- no parece haber estado ausente el talento jurídico del connotado porteño don Pablo Ramírez, quien -siendo a la sazón Ministro de Hacienda- fuera designado primer Contralor General de la República "en carácter interino... y sin derecho a sueldo".

Podría pensarse que, estando la función revisora asegurada constitucionalmente, no sería razonable preocuparse ahora por su suerte. No es así. La Carta Fundamental deja entregada a la ley la determinación de los organismos y servicios que, además del Fisco y las municipalidades, fiscaliza la Contraloría; y también encarga a la ley precisar qué decretos y resoluciones quedarán sujetos a la toma de razón.

En relación al primer aspecto, resulta altamente conveniente que el nuevo texto legal orgánico consolide un sistema de control sobre todos los organismos e instituciones del Estado donde se encuentre comprometido el patrimonio público o la satisfacción de necesidades de interés general; se sitúan aquí las empresas del Estado y los entes de todo orden que presten un servicio público con fondos del erario nacional.

Con respecto a la segunda materia -esto es, a la extensión del control de legalidad- es indispensable regresar al espíritu del art. 10 de la ley vigente -tan lamentablemente malogrado por el mecanismo de la Resolución Nº 600 de 1977 de la propia Contraloría- que comporta el más amplio criterio de fiscalización que sea compatible con la importancia de las materias administrativas y con el volumen de documentos que se emiten por la Administración. En otras palabras, los actos que se excluyan de este control deben ser sólo aquéllos de mero trámite y de importancia menor; y -aún así- deben ellos describirse expresamente, afirmando el principio de que el control es la regla general.

Artículo: La Contraloría General en el estado de Derecho
Revista: Nº178, año LIII (Jul-Dic, 1985)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

A la hora de consolidar, mediante una ley orgánica constitucional, la valiosa experiencia de la C.G.R. -tan típicamente americana que se encuentra establecida en países tales como Venezuela, Colombia, Perú y Costa Rica y, en cambio, se la desconoce en Europa- la sensatez aconseja reforzar los controles jurídicos que han dado pruebas constantes de eficacia, si lo que se pretende es construir un estado de derecho cuyo signo más característico consiste precisamente en la plena sujeción de los órganos del Estado al mandato de la Constitución y las leyes.