

Especial Debate Constitucional

Instituciones



# CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

Historia, regulación e importancia de su autonomía.

#VOTAINFORMADO

Por

**Camilo Sánchez Villagrán**

Pasante de investigación, Instituto Res Publica. Estudiante de Derecho,  
Universidad Santo Tomás, Santiago – Chile.

**M<sup>a</sup> Mercedes Mozó Silva**

Colaboradora. Pasante Instituto Res Publica. Estudiante de Derecho,  
Universidad de los Andes.

## I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio del poder dentro de un Estado respetuoso de los derechos y libertades de las personas debe estar sometido a controles y fiscalizaciones que aseguren el respeto de dichos derechos y, junto con esto, asegure también un respeto por el cumplimiento de las normas que nos rigen como sociedad.

En este sentido, la Contraloría General de la República se constituye como un organismo cuyas actuaciones sirven como límite al ejercicio del poder de los Órganos de la Administración del Estado, resguardando no solo los derechos de las personas, sino que también procurando el respeto del sistema normativo que determina las facultades y atribuciones del poder ejecutivo en términos generales, y de los Órganos de la Administración del Estado, en particular.

Al tratarse de un organismo que ejerce control de los actos y gastos de la administración, resulta natural y obvio que deba ser independiente de aquellos órganos sobre los cuales ejerce dicho control y fiscalización, de lo contrario, mal podría cumplir con su función natural.

Así las cosas, y en un contexto de discusión acerca de la necesidad o no de una nueva Constitución, es importante comprender que existen determinadas instituciones autónomas que, destinadas a ejercer un control sobre el poder de la administración del Estado, deben seguir conservando tal calidad a todo evento.

¿Qué es la Contraloría, desde cuándo existe en nuestro país, a quién controla y cómo lo realiza? Son preguntas que abordaremos en esta Mirada Pública.

## II. HISTORIA

La Contaduría Mayor de Cuentas (siglo XVII), la Dirección General de Contabilidad (1869) y el Tribunal de Cuentas (1888) son instituciones que a través del tiempo y en virtud de la naturaleza de las funciones ejercidas por cada una de ellas, se constituyen como antecedentes de la creación de la Contraloría General de la República en el año 1927.<sup>1</sup>

La primera, fue conocida por sus funciones de naturaleza fiscalizadora, contable y jurídica. Le correspondió, como primera institución que antecedió de forma directa la función que hoy ejerce la Contraloría,<sup>2</sup> fiscalizar el manejo de las finanzas de la Hacienda de la Capitanía General de Chile,<sup>3</sup> y se suprimió definitivamente en 1883.

En la segunda, se radicó la función contable de la Nación a partir del año 1869, consagrándose legalmente en 1875, y ejerció sus funciones hasta el año 1888.

A partir del año 1888, se radicó la misma función contable, jurídica y fiscalizadora en un solo órgano, el Tribunal de Cuentas, al cual se añadió, además, una función jurisdiccional.

Esto, hasta que la comisión estadounidense liderada por Edwin Walter Kemmerer, en una misión que llevaría su nombre -misión Kemmerer-, formuló varias propuestas que tuvieron por finalidad mantener la estabilidad financiera del país bajo el gobierno del presidente Arturo Alessandri Palma. Junto a la creación del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos recomendó radicar todas las funciones antes mencionadas – auditoría, jurídica, contable y jurisdiccional – en un solo órgano: la Contraloría General de la República, que tendría su origen de forma legal en el Decreto Ley N°400 bis del año 1927.

Sin embargo, atendida la importancia de su función dentro de un sistema fundado en el control, y particularmente de control del ejercicio del poder del Presidente de la República y en general de la administración del Estado, a propósito de su restablecimiento como poder dominante a partir del año 1925, tras la interrupción producida por el denominado “período parlamentario” (1981 – 1925),<sup>4</sup> se eleva a la Contraloría a la categoría de organismo con rango constitucional, en virtud de la reforma introducida por la ley N°7.727 de 23 de noviembre del año 1943.<sup>5</sup>

A partir de entonces, se reconoce constitucionalmente a este organismo de carácter autónomo como una herramienta de control y fiscalización tanto de los actos ejecutados por el Presidente y por los órganos de la administración del Estado, así como de los gastos en que estos incurren en ejercicio de sus funciones.

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Disponible en <https://www.archivonacional.gob.cl/sitio/Contenido/Noticias/59811:Puesta-en-valor-de-los-documentos-del-fondo-de-Contaduria-Mayor-de-Cuentas>

<sup>4</sup> Véase Mirada Pública. CONGRESO NACIONAL: Antecedentes, regulación constitucional y aspectos prácticos. Instituto Res Publica, 2020. Disponible en <https://respublica.cl/ss-ensayos-y-articulos/14>

<sup>5</sup> LEY N°7.727. REFORMA CONSTITUCIONAL LIMITA LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN LO RELATIVO A GASTOS PÚBLICOS

### III. NATURALEZA Y ATRIBUCIONES

La Contraloría General de la República se encuentra regulada principalmente por dos normas: i) la Constitución Política, en sus artículos 98, 99 y 100, y ii) la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República (LOCGR) N°10.336, publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo del año 1952.

#### ¿QUÉ ES LA CONTRALORÍA?

Es un organismo autónomo, es decir, "independiente, distinto jerárquicamente, no subordinado, activo y funcionalmente no dependiente",<sup>6</sup> al cual corresponde verificar la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, junto con examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, y llevar la contabilidad general de la Nación.<sup>7</sup>

En otras palabras, le corresponde determinar si los actos administrativos dictados por el Presidente de la República se ajustan a la ley o a la Constitución en su caso. Asimismo, también ejercer un control de los gastos en que incurren los órganos de la administración del Estado, tales como los ministerios, las intendencias, gobernaciones, municipalidades, gobiernos regionales, las fuerzas armadas y las fuerzas de orden y seguridad pública y las empresas públicas creadas por ley (como el Metro, TVN, empresas portuarias, etc.). Es importante dejar en claro que también ejerce su función fiscalizadora respecto de universidades públicas, hospitales públicos y corporaciones municipales.

Dicha función la cumple de forma autónoma en relación a aquellos organismos en que se radica el poder del Estado, tales como

el ejecutivo (Presidente de la República), legislativo (Congreso Nacional) y judicial (Tribunales de Justicia).

En términos generales, entonces, la Contraloría es aquel organismo constitucional y autónomo de la República, en que se encuentra radicada la función de fiscalización y control del ejercicio del poder de la administración del Estado, y cuya finalidad consiste en proteger o resguardar la vigencia de los principios de legalidad y juridicidad como pilares fundamentales de un Estado de Derecho.

#### ¿QUIÉN ES, QUÉ REQUISITOS DEBE CUMPLIR Y CÓMO SE DESIGNA LA MÁXIMA AUTORIDAD DE ESTE ORGANISMO?

El Contralor General de la República es la máxima autoridad dentro de la estructura orgánica y jerárquica de la Contraloría.<sup>8</sup>

Los requisitos que debe cumplir quien sea designado en el cargo son tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás cualidades para ser ciudadano con derecho a sufragio.<sup>9</sup>

Esta máxima autoridad es designada por el Presidente de la República, con acuerdo de tres quintas partes del Senado y dura ocho años en el cargo.<sup>10</sup> Es decir, la designación realizada por el Presidente requiere, necesariamente, la aprobación del 60% de los senadores en ejercicio para que se convierta en Contralor. En relación a su duración de 8 años en el cargo, es perfectamente posible que un Contralor General ejerza sus funciones bajo el mandato de más de un Presidente.

<sup>6</sup>VIVANCO, ÁNGELA. Curso de Derecho Constitucional III. Ediciones UC, 2014, p. 375.

<sup>7</sup>Artículo 98 inciso 1° de la Constitución Política.

<sup>8</sup>Artículo 98 inciso 2° de la Constitución Política y artículo 2° de la Ley N°10.336 Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

<sup>9</sup>Artículo 98 inciso 2° de la Constitución Política.

<sup>10</sup>Idem.

Es importante tener en consideración, la existencia de acuerdo entre el Presidente y el Senado para la designación del Contralor. Esto implica que necesariamente deberán concurrir las voluntades de las distintas fuerzas políticas al interior del Senado para aprobar dicha designación, por lo que el Contralor contará, al menos en un principio, con el apoyo de una multiplicidad de sectores políticos, tal como ocurrió con la designación del último Contralor.<sup>11</sup>

### **¿CÓMO PUEDE SER UN ORGANISMO AUTÓNOMO SI SU MÁXIMA AUTORIDAD ES DESIGNADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL ACUERDO DEL SENADO?**

La naturaleza de las cosas, podría indicarnos que una autoridad que es designada por otra, deba responder o dar cuenta de su gestión y de sus decisiones a esta última. Sin embargo, podemos señalar que, en el caso del Contralor General de la República, este conserva su carácter autónomo respecto de los poderes del Estado, aún interviniendo en su designación dos de estos, el poder ejecutivo (Presidente de la República) y el poder legislativo (Congreso Nacional). Esto es así por diversos motivos.

En primer lugar, en razón de la labor misma que constitucionalmente se le ha mandado desarrollar, esto es, controlar y fiscalizar a la administración del Estado, cuya máxima autoridad es el Presidente de la República.<sup>12</sup>

Y en segundo lugar, el hecho de que sea designado por el Presidente no significa que para poder mantenerse en el cargo deba contar con su confianza durante el período en que ejerza sus funciones. No se aplican las mismas normas que rigen la designación de los ministros de Estado, quienes son designados por el Presidente y que, para mantenerse en sus cargos, requieren contar en todo momento con su confianza. En caso de perderla pueden ser removidos por la sola voluntad del mandatario.<sup>13</sup>

Asimismo, que la Contraloría tenga autonomía no quiere decir que su máxima autoridad sea inamovible del cargo durante los 8 años en que deberá ejercer sus funciones. Por la función que desempeña en nuestro ordenamiento, el Contralor General se encuentra dentro de aquellas autoridades de la República que son susceptibles de ser acusadas constitucionalmente por notable abandono de sus deberes.<sup>14</sup> En caso de incurrir en dicha causal, podrá ser removido de su cargo, caso en el cual deberá iniciarse un nuevo procedimiento para designar un Contralor, con los mismos requisitos y procedimientos ya señalados.

### **¿CUÁLES SON LAS ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA?**

Este organismo autónomo cumple funciones de distinta naturaleza, que pueden agruparse en las siguientes materias:

#### **i) Auditoría.**

Esta tiene por finalidad velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.<sup>15</sup>

En virtud de esta potestad, y particularmente en relación al resguardo del patrimonio público, le corresponde a la Contraloría fiscalizar, por ejemplo, la gestión financiera y contable llevada a cabo por las municipalidades.

Del mismo modo, se le otorga la potestad de representar (rechazar) aquellos decretos de gastos dictados por el presidente que excedan el límite señalado en la Constitución,<sup>16</sup> es decir, que no se encuentren contenidos en la Ley de Presupuestos, o bien, que no se refieran a materias extraordinarias en que se admite gasto del denominado 2% constitucional.

<sup>11</sup><https://www.gob.cl/noticias/senado-aprueba-por-unanimidad-designacion-de-jorge-bermudez-como-nuevo-contralor-general-de-la-republica/>.

<sup>12</sup> Artículo 24 de la Constitución Política.

<sup>13</sup> Artículo 32 n°7 de la Constitución Política.

<sup>14</sup> Artículo 54 n°2 letra c), de la Constitución Política.

<sup>15</sup> Artículo 21 A. Ley N°10.336 Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

En este sentido el Tribunal Constitucional ha señalado que “una de las características de la Constitución que hoy nos rige es que la potestad del Jefe del Estado de dictar decretos de insistencia se limitó cuidadosamente, de modo que no puede ejercerse cuando se trate de decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución”.<sup>17</sup>

Justamente en relación al control y fiscalización de la ejecución del gasto público, la Contraloría ha entregado recientemente su “Reporte sobre principales resultados de auditoría 2019”, en el cual se informa que este ente fiscalizador objetó gastos públicos por un monto total de \$1.060.974.360.397. Los organismos tendrán que demostrar que estos gastos fueron realizados correctamente. Con todo, los resultados de esta fiscalización recuerdan la necesidad de modernizar el Estado, que ponga en el centro de la gestión administrativa la probidad<sup>18</sup> y transparencia de la función pública.

## ii) Jurídica.

Esta se considera como la principal función ejercida por la Contraloría, y se materializa por medio de dos herramientas: el trámite de toma de razón y la potestad dictaminadora.

La primera tiene por finalidad aprobar (tomar de razón) o rechazar (representar) los Decretos dictados por el Presidente de la República, y las resoluciones administrativas dictadas por los Jefes del Servicio (Director del Servicio de Impuestos Internos, Presidente de la Comisión para el Mercado Financiero, etc.). La segunda, tiene por finalidad interpretar las normas jurídicas del ámbito administrativo, siendo obligatoria dicha interpretación para todos los órganos de la administración.

En este sentido, se ha señalado que corresponde a la Contraloría ejercer el control de legalidad de los actos emanados de la administración del Estado, en tanto le corresponde a este organismo verificar que

las instituciones públicas actúen dentro del ámbito de sus atribuciones, respetando los procedimientos legales y utilizando eficiente y eficazmente los recursos públicos”.<sup>19</sup>

Corresponde a la Contraloría, también, resguardar el principio de juridicidad, en tanto “tutela que la actividad de la Administración del Estado se ajuste al ordenamiento jurídico, la Constitución, las leyes y los tratados internacionales”.<sup>20</sup>

No se refiere ya sólo a la ley como fuente que autoriza y prescribe la actuación de los órganos del Estado, sino que más ampliamente alude a la Constitución, y con ello, al conjunto de valores y principios que forman parte de ella. En este sentido, se resguarda no sólo el cumplimiento de las leyes, sino que también del conjunto de normas, valores y principios que regulan la vida en sociedad, es decir, utiliza el Derecho como herramienta que pone límite al ejercicio del poder político.<sup>21</sup>

## iii) Contable.

En virtud de lo consagrado en el artículo 98 de la Constitución, corresponde a la Contraloría llevar la contabilidad general de la Nación. Para esto, asume un rol preponderante en la gestión de la información contable, informa sobre la situación presupuestaria y patrimonial del Estado, sobre la normativa contable actual, además de capacitar y asistir a funcionarios de la administración en el desempeño de sus funciones.<sup>22</sup>

En virtud de esta potestad le corresponde fiscalizar la información presupuestaria y de gestión financiera de “654 entidades contables, distribuidas en 252 servicios públicos del gobierno central, 345

<sup>16</sup>Artículo 99 inciso 1º parte final, en relación al artículo 32 n°20,

<sup>17</sup>Tribunal Constitucional en sentencia ROL N°4727-18, considerando 4º.

<sup>18</sup>Entendida como la “rectitud y moralidad en el obrar”. Silva Cimma, Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Control Público. Editorial Jurídica de Chile, 1994, p. 21.

<sup>19</sup>Disponible en <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>

<sup>20</sup>Idem.

<sup>21</sup>Véase Mirada Pública. ESTADO DE DERECHO. Instituto Res Publica, 2020.

municipalidades, 32 Empresas del Estado e Institutos Tecnológicos CORFO, y 25 Instituciones de Educación Superior del Estado (18 universidades y 7 centros de formación técnica)".<sup>23</sup>

En definitiva, su función contable consiste en apoyar el proceso de toma de decisiones de los poderes del Estado.<sup>24</sup>

#### iv) Jurisdiccional.

Por medio de esta función, materializada en el juicio de cuentas, se busca "hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios, ex funcionarios y, en general, de las personas que tengan o hayan tenido a su cargo la custodia de fondos o bienes públicos".<sup>25</sup> Se pretende por esta vía el resarcimiento del daño patrimonial que una persona cause al Estado en el ejercicio de sus funciones, determinando primero el daño, y obligándolo después a resarcir el daño provocado.

Así, por ejemplo, si en virtud de las decisiones (acción) o falta de acción (omisión) de un ministro, intendente o alcalde se produjere un daño patrimonial al Estado, se someterá a dicha autoridad a un juicio de cuentas para que con su propio patrimonio repare el daño patrimonial provocado al Estado.

## IV. IMPORTANCIA DE SU AUTONOMÍA

No podría concebirse una Contraloría no autónoma, atendido que esta tiene justamente por finalidad el control del ejercicio del poder de la administración del Estado, y mal podría controlarlo si se encontrare sujeto a este, o si tuviera que rendirle cuenta de sus actuaciones. En este sentido, Alfredo Jocelyn Holt ha señalado, precisamente, que la Contraloría nace con esa idea, y que la evolución de su regulación se orienta hacia el cumplimiento o materialización de dicha finalidad (al regularse constitucionalmente, por ejemplo, en el año 1943).<sup>26</sup>

No obstante formar parte de la Administración del Estado,<sup>27</sup> su naturaleza es más bien ajena al sistema de administración Estatal mismo, constituyéndose como un organismo independiente de los poderes del Estado y que tiene por finalidad someter sus actuaciones a la ley – en cuanto bloque jurídico –,<sup>28</sup> particularmente sometiendo a control el ejercicio del poder ejecutivo, en el que se radica la función administrativa del Estado, a cargo del Presidente de la República. El propósito del ejercicio de las atribuciones, es que la Contraloría dé cumplimiento a su función de protección del principio de legalidad, e incluso del principio de juridicidad, como bases constitucionales del Estado de Derecho en nuestro país.<sup>29</sup>

En definitiva, la importancia de su autonomía radica en su función misma: limitar el ejercicio del poder político ejercido tanto

<sup>23</sup>Cuenta Pública 2019. Contraloría General de la República de Chile, p. 37.

<sup>24</sup>Idem.

<sup>25</sup>Disponible en [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4\\_chl\\_sem.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_chl_sem.pdf)

<sup>26</sup>Cuenta Pública 2019, p. 41.

<sup>27</sup>Jocelyn Holt, Alfredo. Conferencia "La Contraloría General de la República: su sentido histórico". Centro de Estudios Públicos, 137 (verano 2015), pp. 133 – 149.

<sup>28</sup>Artículo 2º Ley N°18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado.

<sup>29</sup>Cea Egaña, José L. Derecho Constitucional Chileno. 3a. ed. act. y aum. ed., Eds. UC, 2015, p. 304.

<sup>30</sup>Véase Mirada Pública. ESTADO DE DERECHO. Instituto Res Publica, 2020.

por el poder ejecutivo en general, como por los órganos de la administración del Estado en particular, tomando de razón o representando los decretos y reglamentos dictados por el primero, y fiscalizando las actuaciones y decisiones de los segundos, incluidas aquellas decisiones que tengan relación con el uso y gasto de los recursos públicos. Así asegura -idealmente- el respeto por el sistema normativo que regula la vida en sociedad, intentando en primer y último término proteger las libertades y derechos de las personas frente a la actuación del Estado, radicada en sus órganos y representantes.

De esta forma, su carácter autónomo permite que el ejercicio de su función de control y fiscalización no se encuentre condicionado por conveniencias políticas, en razón de las cuales se tiende a exceder en gastos con dineros públicos más allá de los límites señalados por la ley.

Otro punto clave, es que por su autonomía se produce naturalmente un aumento en la confianza que recae sobre la Contraloría como organismo, y sobre el cumplimiento mismo de su función, en cuanto no se encuentra sujeta a las decisiones del gobierno o la administración de turno, cuyas actuaciones podrían encontrarse guiadas por fines populistas que no se condicen con el fundamento y finalidad de la actuación de la administración, que es la satisfacción de necesidades públicas.

En este sentido, en palabras de Alfredo Jocelyn Holt, la Contraloría se constituiría como un “antídoto frente a la amenaza filantrópica u ogro filantrópica, en que consiste el poder estatal”.<sup>30</sup> Es decir, viene a constituirse como una barrera a la acción y ejercicio del poder del Estado, y la amenaza que esto significa para el ejercicio de los derechos y libertades de las personas.

## V. CONCLUSIÓN

El fundamento y finalidad de la actuación de la administración del Estado radica en la satisfacción de necesidades públicas, en procurar alcanzar el bien común. Para cumplir con ese objetivo el Estado proyecta, planifica y ejecuta gastos públicos.

Cuando el Estado por medio de sus órganos hace mal uso de los recursos públicos, no solo vulnera principios y normas que rigen su actividad, sino que además malgasta el dinero de todos los chilenos, dejando de cumplir, en consecuencia, con su finalidad de satisfacer las necesidades públicas.

En esto radica la importancia de la función de la Contraloría, atendido que es a esta institución a quien se le ha encargado la fiscalización y resguardo del uso y gasto de los recursos públicos.

En consecuencia, la naturaleza de la función de este organismo de la República obliga a mantener su carácter autónomo a todo evento, en tanto sirve de límite al ejercicio del poder radicado en la administración del Estado y que se manifiesta a través de sus diferentes órganos.

La piedra angular del ejercicio de las atribuciones que se le han otorgado por mandato de la Constitución, debe ser en todo caso la protección de las libertades y derechos de las personas frente a la administración, de modo tal de garantizar, propiciar y propender al establecimiento de una relación horizontal entre dicha administración y el ciudadano.

---

<sup>30</sup>Jocelyn Holt, Alfredo. Óp. Cit.

Como desafío, resulta importante no solo conservar las herramientas de fiscalización y control que actualmente ejerce la Contraloría sobre los órganos estatales, sino que se debe avanzar en el perfeccionamiento de un sistema que, a partir del fortalecimiento de la transparencia y probidad como ejes centrales de la administración, permita al Estado lograr situarse en un escenario propicio para el correcto ejercicio del gasto público que permita, en definitiva, lograr una mayor eficiencia de sus actuaciones.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS.

CEA EGAÑA, J.L. Derecho Constitucional Chileno, Tomo III. Ediciones UC, 2015.

BERMÚDEZ SOTO, J. Derecho Administrativo General. Segunda edición actualizada, Legal Publishing Chile, 2011.

SILVA CIMMA, E. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Control Público. Editorial Jurídica de Chile, 1994.

VIVANCO MARTÍNEZ, A. Curso de Derecho Constitucional. Ediciones UC, 2013.

### ARTÍCULOS.

JOCELYN HOLT, A. Conferencia “La Contraloría General de la República: su sentido histórico”. Centro de Estudios Públicos, 137 (verano 2015), 133 – 149.

SÁNCHEZ, C. Mirada Pública. ESTADO DE DERECHO. Instituto Res Publica, 2020.

### NORMAS.

Constitución Política de la República.

Ley N°10.338 Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

Ley N°18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado.

### JURISPRUDENCIA.

Tribunal Constitucional. Sentencia ROL N°4727-18-CDC.