

"EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"

Conferencia dictada por el
Profesor de Derecho Administrati-
vo don Patricio Aylwin A., en el
Salón de Honor de la Univer-
sidad Católica de Chile.

1.-Hablar en Chile, de control de la Administración, es referirse casi exclusivamente a la Contraloría General de la República. Tema espinoso y polémico, porque suscita encontradas opiniones no siempre exentas de pasión: muchos ven en la Contraloría el único baluarte contra la arbitrariedad de una Administración invasora y prepotente y el único guardián de la probidad y corrección administrativas; otros, en cambio, ven en ella un estorbo, que obstruye, retarda y encarece la acción de los servicios públicos y que, por añadidura, mantiene un clima de inseguridad y desconfianza cuando no de escándalo, sobre los funcionarios.

Dos circunstancias contribuyen a producir esta identificación entre "control" y "Contraloría" y a centrar en ésta la polémica: por una parte, la falta de los Tribunales Administrativos que la Constitución programó como órganos de control jurisdiccional y que hasta ahora no han sido creados; por otra, la magnitud que ha adquirido la Contraloría chilena, que se entromete en todo y por su volumen e importancia absorbe y eclipsa a todos los otros sistemas de control.

Nos proponemos, en este trabajo, mediante un examen objetivo y científico de lo que es entre nosotros el control de la Administración del Estado, desentrañar sus virtudes y defectos, para sugerir enseguida algunas ideas acerca de cómo perfeccionarlo. Contribuimos de este modo, en la medida de nuestra modestia, al valioso esfuerzo que está realizando la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile -a la cual tuve la honra de pertenecer durante varios años- para "establecer la verdad" sobre nuestro régimen jurídico, con el fin de actualizarlo y mejorarlo.

2.-Es esta la tarea más difícil y de mayor trascendencia que tenemos por delante los juristas. Estamos viviendo en un mundo que cambia a una velocidad extraordinaria, especialmente en el sector que se encuentra en pleno trance de desarrollo. Este fenómeno está dejando obsoletas a muchas instituciones jurídicas, que fueron elaboradas para una realidad social distinta y no responden a las necesidades de hoy. Si no tenemos coraje para reconocerlo y voluntad e imaginación para dar vida a nuevas estructuras jurídicas capaces de satisfacer las exigencias y aspiraciones del hombre común de nuestro tiempo, el derecho será aventado como trasto inútil y nosotros estaremos demás durante algunos lustros.

Desgraciadamente, los hombres de derecho no somos muy sensibles a esta realidad. Como el derecho es, en cierto modo, según las palabras de Ripert, "la ciencia del orden establecido" el jurista tiende inconscientemente y por deformación profesional, a apearse a este orden e identificarlo con el derecho. El manejo constante de viejos conceptos y preceptos, el afinamiento cada vez más acabado de la especulación intelectual en torno a ellos,

suelen llenar de tal modo la vida del jurista, que lo ciegan para concebir otro derecho y lo impulsan a reechar cualquier cambio como anti jurídico.

En el fondo, esta actitud importa un olvido del carácter instrumental del derecho. Estado, propiedad, actos jurídicos, responsabilidad, proceso, prescripción, no son en sí fines sino simples medios o instrumentos para satisfacer necesidades humanas, Su fin es la paz de un orden social fundado en la verdad, la justicia, el amor y la libertad. Y no se necesita mucha perspicacia para advertir cómo, en la medida en que los juristas nos ensimismamos en las múltiples cuestiones que plantea el "derecho vigente" y nos apegamos a él como a cosa sagrada, los pueblos prescindirán de ese derecho y de nosotros en su lucha por crear un orden más justo y más humano.

3.º Lo dicho rige también, para esta institución jurídica que llamamos "control de la Administración Pública", que es nuestro tema de esta tarde. Como todos los mecanismos del derecho, ha ido haciéndose cada vez más complejo y sutil. De control puramente contable, pasó luego a control jurídico; limitado primero a la gestión financiera del Estado, se ha extendido enseguida a todos los aspectos de la actividad administrativa. Y justo con crecer su ámbito de aplicación, se han multiplicado y diversificado sus procedimientos y recursos. Quien se abstraiga en su contemplación o se incorpore de corazón a su funcionamiento, difícilmente dejará de sentirse satisfecho.

Pero lo importante es saber si ese mecanismo responde a lo que la nación necesita y anhela, o si para ello ha menester de algunas reformas importantes. Es lo que trataremos de examinar a continuación.

Para una mayor claridad, dividiremos nuestra exposición en cuatro partes:

1!.-Precisión teórica del concepto de "control de la Administración" y sus diversas especies o clases;

2º-Exposición general del sistema de control vigente en Chile;

3º- Examen crítico de este sistema: sus ventajas e inconvenientes; y

4º- Sugerecias para su modificación.

4.-Con el nombre de "control de la Administración" designamos al sistema de inspección y crítica a que están sujetos los servicios públicos para asegurar su correcto funcionamiento.

La palabra "control" es un galicismo, que no aparece en el Diccionario de la Lengua Española. La Real Academia admite el substantivo "Contralor" para designar al oficio del que interviene las cuentas, los gastos y las libranzas de la casa real, al que interviene en la cuenta y razón de los caudales y efectos de un cuerpo de artillería o de los hospitales del ejército, y "en algunos países de América", al "funcionario en cargo de examinar la contabilidad oficial".

Tampoco figura en el Diccionario la palabra "controlar", que tanto se usa entre nosotros como sinónimo de fiscalizar, y en cambio aparece el verbo "contralorear", que significa "poner el contralor su aprobación o refrendar los despachos de su oficio".

No debe confundirse "control" con "supervigilancia" administrativa. Esta última tiene lugar respecto de los servicios descentralizados, y consiste en la intervención del Poder Central en algunos aspectos de la actividad administrativa de aquellos. Así, tratándose de las llamadas "instituciones semifiscales", el Presidente de la República nombra su Vice-Presidente y Ejecutivo y otros funcionarios, aprueba anualmente sus presupuestos y debe pronunciarse sobre la planta de su personal. No obstante la relativa autonomía de que gozan estos servicios, no pueden proceder por sí solos en tales materias. La supervigilancia reemplaza en los servicios descentralizados, a la dependencia o subordinación jerárquica propia de los servicios de la Administración Central.

El control o fiscalización, en cambio, tiene lugar respecto de todas las ramas de la Administración, centralizada, descentralizada o autónoma. Ningún servicio escapa al control o fiscalización, que no importa intervención o participación del órgano que la afecta, en la gestión administrativa del servicio controlado o fiscalizado. Quien "controla o fiscaliza" no administra, sino que observa y critica a quien administra.

Como enseña el profesor Sayagués Laso, todo sistema de control supone:

- a) poderes o medios de información mediante los cuales el órgano de control toma conocimiento de la actividad que desarrolla el órgano o funcionario controlado;
- b) la emisión de un juicio, por el órgano de control, respecto de la actividad del órgano o funcionario controlado sujeta a su fiscalización; y
- c) los efectos de este pronunciamiento.

El control de la Administración es susceptible de múltiples clasificaciones.

Atendiendo al aspecto de la gestión administrativa que es objeto o materia del control, puede clasificarse en: financiero, jurídico, técnico y de conveniencia u oportunidad (lo que los italianos llaman "mérito").

Atendiendo a la oportunidad en que se ejerce, puede distinguirse el control preventivo y el control a posteriori.

Atendiendo a la naturaleza del órgano de control puede distinguirse el administrativo, el jurisdiccional y el parlamentario o político.

5.-En Chile encontramos manifestaciones de todas estas clases de control.

A. La Cámara de Diputados, conforme al art. 39 n° 2 de la Constitución Política, ejerce un control parlamentario o político. Ese control puede ser preventivo o a posteriori, y puede comprender tanto los aspectos financieros, jurídicos y técnicos de

la actividad administrativa, como su conveniencia u oportunidad, Este control, sin embargo, carece de eficacia jurídica; los "acuer u observaciones" mediante los cuales la Cámara lo ejerza no afectan la responsabilidad de los Ministros y no tienen más fuerza que la que derive del apoyo moral que susciten en la opinión pública o del respaldo político con que cuenten.

B- Aunque no se hayan organizado los Tribunales Administrativos que prescribió el art. 87 de la Constitución Política, existe "control jurisdiccional" en todos los casos en que las leyes autorizan para reclamar ante los Tribunales Ordinarios -Cortes de Apelaciones o Jueces de Letras-, o ante determinados Tribunales Especiales, contra ciertas decisiones administrativas. Esto ocurre, por ejemplo, en materia de impuestos, de actos municipales y de multas impuestas por la Administración. Se trata siempre de un control jurídico, destinado a mantener la legalidad administrativa.

C-En materia financiera, con el fin de asegurar el cumplimiento de las normas legales que rigen la inversión de las normas legales que rigen la inversión de fondos públicos, es general el sistema de control administrativo preventivo de los gastos, a cargo del Oficial del Presupuesto (Art. 16 del D.F.L. 106 de 1960) o del respectivo Tesorero (por ejemplo, art. 86 de la Ley de Municipalidades).

D- Las Superintendencias de Seguridad Social y de Bancos ejercen algunas formas de control administrativo, respecto de las Cajas, de Previsión y de las instituciones de crédito del Estado, respectivamente. Este control es principalmente técnico, pero también abarca aspectos jurídicos, financieros y aún la conveniencia u oportunidad.

E- Pero es sin duda la Contraloría General de la República el más importante órgano de Control de la Administración Pública chilena.

Creada en 1927 mediante un D.F.L. (400 bis, de 23 de Marzo de ese año), sobre la base de un proyecto elaborado años antes por la Misión Kemmerer y con el objeto específico de ejercer un control contable y jurídico de la gestión financiera del Estado, ha ido ampliando su competencia y perfeccionando su organización en sucesivas reformas: D.F.L. 2960 bis de 30 de Diciembre de 1927, D.L. 258 de 26 de Junio de 1932, Ley de refor

de 21 de Septiembre de 1950, D.F.L. 42 de 26 de Noviembre de 1959, Ley 14.832 de 24 de Enero de 1962 y D.F.L. 3583 de 23 de Julio de 1962.

En virtud de la citada reforma constitucional de 1943, se introdujo al art. 21 de la Carta Política un inciso segundo que dice textualmente:

"Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros 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. Se exceptúan de esta disposición las cuentas del Congreso Nacional, que serán juzgadas de acuerdo con sus reglamentos internos".

En virtud de la autorización que al Presidente de la República concedió el art. 6° de la Ley 9687 de 1950 para refundir en un sólo texto las disposiciones del D.L. 258 de 1932 y todas las leyes que le hubieran introducido modificaciones o ampliaciones, se dictó el texto refundido con número de ley 10.336, de 29 de Mayo de 1952, en el que se incluyeron también las normas del Dto. Supremo n° 935, de 20 de Abril de 1933, que contenía el Reglamento Orgánico de la Contraloría.- Ese texto, modificado por los citados D.F.L. 42 de 1959, Ley 12.832 de 1962 y D.F.L. 3583 de 1962, forman la legislación que actualmente rige la organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

Dotada de autonomía funcional por mandato de la propia Constitución Política, la Contraloría constituye un servicio especialísimo dentro de la Administración chilena. Perteneciente a la Administración Central, es decir, a la que se presta por la persona jurídica Estado con cargo al presupuesto fiscal; pero no está subordinada jerárquicamente al Jefe del Estado. Por el contrario, para ejercer su función fiscalizadora goza de plena independencia. El Contralor, que es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, está amparado por la misma inamovilidad que un Ministro de la Corte Suprema, y nombra a todo el personal de la Contraloría, incluso al Sub Contralor, sin intervención alguna del Presidente de la República ni

de otro funcionario.

6-

¿Cuáles son sus funciones?

En líneas generales, podemos reducirlas a tres:

- a) control financiero de la Administración;
- b) control jurídico de la actividad administrativa; y
- c) asesoría jurídica de la Administración.

6.-La función esencial de La Contraloría es la fiscalización financiera. Esta es la misión clásica de toda Contraloría en donde quiera que exista: controlar el manejo de los fondos públicos y, en especial, la ejecución del presupuesto de las distintas ramas de la Administración del Estado. Se trata de un control contable y jurídico, que tiende a verificar los ingresos y egresos y a establecer su legalidad.

A esta primordial función de la Contraloría se refiere específicamente el art. 21 de la Constitución Política cuando dispone que ella "fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros servicios que determinen las leyes", "examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades" y "llevará la contabilidad general de la Nación".

Este control financiero es en parte administrativo y en parte jurisdiccional, y el primero es en alguna medida preventivo y en el resto a posteriori.

La Contraloría ejerce control financiero preventivo principalmente por los siguientes medios:

- a) la refrendación de los decretos de pago imputables a ítem variables del Presupuesto o a leyes especiales, con el fin de establecer si hay fondos disponibles y suficientes en el ítem o ley que se invoca en el decreto (133 y 135);
- b) el examen de la legalidad de todo decreto o resolución que importe compromisos para el erario nacional, en el trámite de su "toma de razón"; (art. 8).
- c) la refrendación de los bonos y demás documentos de la deuda pública; (14).
- d) la determinación de los procedimientos de contabilidad que deban observarse por las oficinas sujetas a su fiscalización; (art.28); y
- e) los informes escritos, obligatorios para el Jefe de Oficina o de Servicio que los pida, respecto del caso

concreto a que se refieran, sobre cualquier asunto relacionado con los Presupuestos, con la administración, recaudación, inversión o destinación de fondos rentas o bienes de organismos públicos, o con remuneraciones, desahucios o pensiones de jubilación, retiro o mentepío (art. 10).

El control financiero se ejerce también a posteriori por la vía administrativa principalmente por los siguientes medios:

a) el examen de las cuentas de todo funcionario o persona que tenga a su cargo, administre o custodie, fondos o bienes del Estado, de las Municipalidades o de cualquier organismo público, y aún de las instituciones o personas de carácter privado que reciban suvenciones o aportes del Estado para una finalidad específica;

b) las visitas, investigaciones o inspecciones que puede practicar la Contraloría en cualquier servicio sujeto a su fiscalización, informarse sobre el manejo de fondos y verificar las posibles irregularidades, y los sumarios que instruya con el fin de establecer la responsabilidad administrativa de los funcionarios culpables; y

c) el registro de los bienes raíces y muebles del Estado;

d) la contabilidad general de la Nación.

Finalmente, la Contraloría ejerce también control financiero jurisdiccional, convertida en Tribunal, al juzgar las cuentas que hayan merecido reparos, en un procedimiento contencioso de que conoce en primera instancia el Sub-Contralor y en segunda instancia el Contralor General de la República.

7.- La función de control jurídico de la actividad administrativa se ejerce fundamentalmente mediante el trámite de "toma de razón" de los decretos supremos y demás resoluciones que deban tramitarse en la Contraloría. Como es sabido, este trámite tiene por objeto efectuar un examen de la legalidad u constitucionalidad del decreto; el Contralor debe representar los que estime inconstitucionales o ilegales, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para insistir con la firma de todos sus Ministros, Normalmente, los decretos y resoluciones sujetos a este trámite no pueden cumplirse mientras la Contraloría no haya tomado razón de ellos. Especial control merecen los actos relativos al personal de la Administración,

que están sujetos al trámite del "registro" en la Contraloría. La ley encomienda a este organismo "vela por el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo", es decir, de las normas legales y reglamentarias que determinan el régimen de la función pública: provisión, deberes, derechos, responsabilidades, expiración en las funciones, etc.-

En relación con esta materia, las leyes suelen otorgar a la Contraloría atribuciones para conocer de ciertos reclamos de los funcionarios contra decisiones de la Administración activa que les afecten, como ocurre en materia de calificaciones (art.46 del D.F.L. 338). comisiones (art.150) y algunas medidas disciplinarias (art. 225)°

Finalmente, puede sostenerse que la Contraloría también realiza una especie de control preventivo de juridicidad cuando, a petición de Jefes de Servicios, evacua Dictámenes jurídicos obligatorios para la Administración activa, en materias relacionadas con la organización y funcionamiento de los servicios públicos, atribuciones y deberes de los empleados públicos u otros asuntos de su incumbencia.

8.-En cuanto a la función de asesoría jurídica de la Administración, la ejerce la Contraloría evacuando los informes en derecho que se le solicitan, no sólo sobre las materias que caen estrictamente bajo su control o fiscalización, sino también sobre cualquier otra relacionada con las leyes o preceptos que debe aplicar la Administración activa, con la sola excepción de los asuntos de carácter litigioso, en que le está prohibido intervenir por ser de competencia exclusiva del Consejo de Defensa del Estado (art. 8).

9.- Esbozado así, en este apretado cuadro, el régimen de control de la Administración Pública vigente en Chile, llega el instante de pronunciarse sobre él.

Como todo juicio, el que en esta materia se formule dependerá del ángulo desde el cual se emita. Si valoramos el sistema chileno de control exclusivamente desde el punto de vista de su eficacia en cuanto sistema de control, yo diría que así como la fiscalización parlamentaria que la Constitución encomienda a la Cámara de Diputados es ineficaz y por consiguiente mala, el control financiero y jurídico que ejerce la Contraloría general de la República es bueno, de innegable eficacia. Actuando por su sola presencia o mediante los reparos que formula, impi

de muchos gastos indebidos y evita muchas arbitrariedades o actos ilegales. Nadie podría desconocer sin cometer grave injusticia, que la acción de la Contraloría protege el patrimonio público, resguarda la moralidad administrativa y en gran medida contiene a la Administración dentro del cauce del derecho. Tampoco sería justo silenciar que esta eficacia es el fruto, no sólo del sistema, sino muy especialmente del celo e independencia con que el servicio es dirigido. Hecho, este último, que podría estimarse indicativo de una falla del sistema, que reposa demasiado exageradamente en la persona del Contralor. Del mismo modo que un Contralor serio, trabajador, capaz, ecuánime y, sobre todo, independiente, puede producir un control eficiente y positivo, un Contralor que carezca de esos atributos o que simplemente tenga mal criterio, puede determinar el fracaso del sistema, los más graves perjuicios al interés público y las mayores arbitrariedades.

¿Cuál ha de ser el criterio desde el cual deba juzgarse al régimen de Control de la Administración Pública vigente en un país?

Creemos que no puede ser otro que el del "bien común" de la Nación. Como hace apenas cuatro meses lo enseñó Juan XXIII, "la prosecución del bien común constituye la razón misma de ser de los Poderes Públicos, los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas. El bien común es un bien en el que deben participar todos los miembros de una comunidad política... y tiende a concretarse en el conjunto de aquellas condiciones sociales con las que los hombres puedan conseguir más plena y fácilmente su propia perfección".

¿Cómo sabremos si un determinado sistema de control responde al bien común? Sin duda, no será posible si lo juzgamos aisladamente, desde un punto de vista puramente tético. Al actuar de esa manera, correremos el riesgo, contra el cual advertíamos en un comienzo, de incurrir en esa especie de preciosismo jurídico en que las instituciones y mecanismos del derecho pierden su carácter de "medios" o "instrumentos" y se convierten en fines. Nos preocupará entonces solamente la eficacia del sistema de control en cuanto tal, con prescindencia o abstracción de la realidad social en la cual deba funcionar y de las necesidades humanas que se trata de satisfacer.

Para no caer en este error, es indispensable comenzar por poner cada cosa en su lugar, es decir, adecuarlas rectamente con respecto a su fin. Si así procedemos, resultará lo siguiente:

1º-El control de la Administración es un procedimiento técnico que tiene por objeto conseguir el máximo de corrección en la actividad administrativa. El fin del control es "servir a la Administración", para que esta sea buena;

2º- Pero la Administración no es, tampoco, un fin en sí. Ella, a su vez, es otro instrumento técnico cuya tarea es atender de manera regular y continua a la satisfacción inmediata y concreta de las necesidades colectivas. Es decir, la Administración existe para "servir al pueblo", a la multitud de los seres humanos que experimentan las necesidades colectivas cuya satisfacción le está encomendada. Este es su fin:

3º- El pueblo, el conjunto de personas forman la nación, se ha dado esta organización jurídica que constituye el Estado -y dentro de éste, la Administración-, con el fin específico de que le sirva. En consecuencia lo que demanda de la Administración es su "servicio";

4º-De lo anterior se sigue que una Administración será "buena" si sirve al pueblo con eficacia, economía y justicia, y el control de la Administración será "bueno" si contribuye positivamente a dicho fin.

En otros términos y resumiendo: más que por su eficacia intrínseca como sistema de control, éste debe ser juzgado por la forma como contribuye al logro de una buena Administración. Para que una Administración sea buena debe ser eficaz. Esto es lo que tenemos derecho a reclamar de la Administración del Estado. Y es en función de estas exigencias que debemos apreciar los méritos y defectos de cualquier sistema de control.

10.-Si procedemos con este criterio, el sistema de control vigente en Chile no puede escapar a serias críticas.

Cierto es que, al cautelar el manejo de los recursos del erario nacional y al impedir las ilegalidades administrativas, contribuye útilmente a que la Administración sea económica y justa.

Pero tampoco puede negarse que normalmente es más un obstáculo que un aporte para la eficacia de la acción administrativa.

Los principales reparos que en este sentido merece al régimen de la Contraloría General de la República pueden resumirse así:

1º.-El control preventivo prácticamente general que existe en la actualidad entorpece y dilata la acción administrativa. La necesidad de tramitar en Contraloría casi todas las decisiones de la Administración, constituye evidentemente un obstáculo para la agilidad y oportunidad de su actuación. Este obstáculo se agrava por el recargo de trabajo del organismo contralor, que suele impedirle cumplir con los plazos que la ley le fija.

Las medidas adoptadas por la Ley 14.832 de Enero del año pasado para remediar este inconveniente, han sido útiles para paliarlo, pero no bastan para eliminarlo.

La reducción de plazos para el trámite de los decretos no puede alcanzar sino a una parte limitada de éstos, pues sería imposible que el sistema funcionara con celeridad y eficacia respecto al gran volumen de decretos y resoluciones sometidos actualmente a control preventivo.

2º.- Más aún que lo anterior, contribuye a enervar la acción administrativa el sistema generalizado del informe previo de la Contraloría. Para éste no rigen plazos perentorios y, como requiere estudio y son demasiosos los informes que deben despacharse, suele demorarse muchísimo. A lo cual hay que agregar que el sistema no está concebido para que en cada informe se considere la cuestión consultada desde sus diversos ángulos y tomando en consideración los distintos intereses en juego, por lo que es frecuente que se produzcan cambios de criterio y dictación contradictorias, lo que acarrea a la Administración activa confusión y retardos;

3º De mayor gravedad todavía es, en mi concepto, el hábito de rehuir responsabilidad y "descansar en la Contraloría" que este sistema de control preventivo origina en los funcionarios a cargo de la Administración. Para que esta sea eficaz, expedita, realizadora, requiere de jefes dotados de real autoridad, bien dispuestos para actuar por sí mismos y asumir las responsabilidades consiguientes. Un mecanismo en que toda decisión queda sujeta al "visto bueno" de ese censor abstracto e impersonal que es la Contraloría, y en que es posible anticiparse a averiguar la procedencia de ese "visto bueno" pidiendo informe previo, conduce a producir jefes burocratas y cómodos, que en vez de "hacer" las cosas que el público requiere del servicio, vi-

van preocupados primordialmente de asegurarse el "visto bueno" de la Contraloría, 12-

4° - El reparo anterior resulta agravado por el criterio formalista, autoritario y desconfiado que inspira las actuaciones del Departamento de Inspección. El cargo de "inspector de la Contraloría" ha llegado a ser, entre nosotros, de esos que "imprimen carácter".

Sin duda a consecuencia del oficio, como una especie de deformación profesional, a menudo estos funcionarios parecen satisfacerse vivamente cuando encuentran algo que reparar y actúan frente al resto de los funcionarios como si todos fueran sospechosos. Por otra parte, ni el sistema ni la mentalidad que prevalece en ellos los induce a distinguir adecuadamente lo importante de lo baladí. De todo lo cual resulta que los Jefes administrativos más eficientes y honestos suelen pasar malos ratos porque se atreven a tomar decisiones y a "hacer las cesas", mientras los que se limitan a "cumplir" rutinariamente pueden dormir siempre tranquilos.

5° - A todo esto debe agregarse que el enorme volumen adquirido por la Contraloría y su misma organización funcional, que radica todos los poderes y la responsabilidad exclusiva de todas las decisiones en una sola persona, la privan de la agilidad necesaria para proceder en forma expedita y oportuna.

El Contralor es un funcionario abrumado por un despacho que ninguna persona, por capaz que sea, puede resolver por sí sola con pleno conocimiento de causa, y recargado por las audiencias que le piden y los llamados que le hacen los jefes de servicios y todos lo que tienen un asunto pendiente de su decisión. Como ninguno de sus dependientes, ni aún los Jefes de Departamentos, tienen competencia propia para adoptar resoluciones, llega en último término al propio Contralor, y tanto los jefes de la Administración Activa como los extraños procuran plantearle directamente a él sus puntos de vista.

Todos estos hechos, que embarazan la eficacia de la acción administrativa, suelen también encarecerla. Hay veces en que la demora en adoptar o cumplir una decisión, o en resolver una duda jurídica, pueden costar al erario nacional mucho más dinero que el que se economiza o recupera con algunos controles previos o investigaciones.

Desde otro punto de vista, no es indiscutible que el ¹³⁻control preventivo de legalidad sea el medio más eficiente y económico para asegurar que la Administración sea justa. La experiencia casi universal demuestra que el mismo fin se puede conseguir a través del control jurisdiccional, a posteriori, que en lugar de someter a revisión "todos los actos administrativos", sólo examina los que sean objeto de impugnación oportuna.

11.--¿Cómo corregir estos defectos? ¿Qué debe hacerse para que el sistema de control de la Administración sea mejor, esto es, sin merma de su eficacia técnica en cuanto control, colabore al cumplimiento de los fines que antes señalamos: eficacia, economía en la acción administrativa?

Pienso que lo que debe hacerse es, fundamentalmente, establecer el equilibrio entre las tres piezas esenciales sobre las cuales está construido, en nuestra Constitución Política, el régimen de control de la Administración: la Contraloría General de la República, los Tribunales Administrativos y la Cámara de Diputados. Es decir, el control administrativo, el control jurisdiccional y el control parlamentario.

Actualmente, este es un triciclo que funciona solo con dos ruedas, y de éstas una --la Cámara de Diputados-- es diminuta, mientras la otra --la Contraloría-- ha adquirido una dimensión gigantesca.

Es indispensable empezar por poner la otra rueda: los Tribunales Administrativos que programa el art. 87 de la Constitución, y luego redistribuir la competencia de control entre las tres, de modo que haya un justo equilibrio mediante una adecuada división del trabajo.

En esta división del trabajo, a la Contraloría General de la República debe corresponder exclusivamente el control financiero, tanto jurídico como contable. Es decir, las funciones específicas que le encomienda el art. 21 de la Constitución Política: la fiscalización de los ingresos y egresos del sector público, el examen y el juzgamiento de las cuentas de los bienes y fondos de los organismos públicos, la contabilidad general de la Nación. Más aún: respecto de esta última, lo que específicamente debe corresponder al órgano de control es la función de auditoría respecto de la contabilidad, y que llevar la contabilidad es tarea de la propia Administración activa.

Dentro de este control financiero, cabe naturalmente la

fiscalización preventiva de la ejecución del presupuesto, mediante la toma de razón de todos los decretos y resoluciones que importen gasto o compromiso para el erario nacional y la refrendación de los que ordenen giros contra ítem variables o leyes especiales. Cabe también, el registro y control preventivo de legalidad de los actos de disposición y administración de los bienes de propiedad del Estado.

Para el mejor cumplimiento de estas tareas, sería conveniente distribuir el trabajo entre Secciones especializadas por materias afines: obras públicas, Salud, Educación, Previsión, Defensa, etc.- cada una de las cuales tuviera a su cargo todos los aspectos relativos a la materia de su especialidad, con personal permanentemente dedicado a ellas y con jefes responsables y dotados de poderes de decisión.

En cuanto al registro de empleados, también es conveniente que permanezca a cargo de la Contraloría, pero sin que importe la necesidad de verificar previamente la legalidad de los actos que no importen compromiso para el erario público.

El control meramente jurídico de los actos administrativos que no afectan a las finanzas públicas, esto es, que no originen compromisos para el erario, ni afecten al patrimonio del estado, ni ordenen giros contra el presupuesto, debe radicarse exclusivamente en los Tribunales Administrativos. Ninguna razón justifica el control preventivo de este tipo de actos, que según mis noticias, no existe en ningún otro país del mundo.

Cuando estos actos de la Administración violen el ordenamiento jurídico, o cuando atropellen los derechos de alguien, habrá acción o recurso ante el Tribunal Administrativo para impugnarlos y obtener su anulación o la reparación del daño causado. Esta acción estará abierta a los afectados, sean funcionarios o simples particulares, y también al órgano del interés público que pueda estar comprometido. Para estos efectos, podrá darse especial competencia al Presidente del Consejo de Defensa del Estado o al Fiscal de la Contraloría General de la República.

Finalmente, es indispensable robustecer las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, para hacerlas más útiles y expeditas. Con este fin, la Constitución debería autorizarla para designar Comisiones Investigadoras, con amplias facultades, y la ley debería coordinar o armonizar esas funciones de

investigación con las que corresponden a la Contraloría General de la República.

12.- Reconozco que estas ideas constituyen un mero esquema elemental. Al dejarlas planteadas, sin ninguna pretensión, como tema de estudio y de debate, creo haber cumplido lo que se requería de mí esta tarde. Abrigo la esperanza de que ellas sean recibidas, no como una crítica mezquina, sino como una contribución para mejorar el régimen del Control de la Administración en Chile.