

Santiago, 31 de enero de 2022

**REF: INICIATIVA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
SOBRE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**PARA:** MESA DIRECTIVA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 81, 82, 83 y 84 del Reglamento General de la Convención Constitucional, las y los convencionales constituyentes que suscriben, presentamos la siguiente iniciativa convencional constituyente sobre la **“CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”**.

Atendido su contenido, corresponde que esta iniciativa constituyente fuere remitida a la **COMISIÓN SOBRE SISTEMAS DE JUSTICIA, ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE CONTROL Y REFORMA CONSTITUCIONAL**.

**I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS.**

El Estado de Derecho de cualquier nación moderna descansa sobre instituciones públicas que encauzan la dirección de esta a un Estado que garantice la democracia en todas sus esferas. Para ello es fundamental el reconocimiento y consagración del principio de separación de poderes del Estado, del principio de legalidad, los derechos y garantías constitucionales y los principios de responsabilidad y control.

Es sobre el último principio antes mencionado donde toma relevancia la Contraloría General de la República que, desde su fundación en el año 1927, está a cargo del control de la Administración del Estado, para ello está dotada, tanto por la actual Constitución como por su ley orgánica, de diversas funciones para llevar a cabo esta labor, entre las que destacan principalmente: i) toma de razón de actos administrativos; ii) dictámenes y pronunciamientos jurídicos; iii) auditorías, investigaciones especiales y atención a denuncias ciudadanas; iv) juicios de cuenta; v) la contabilidad general de la nación; y iv) capacitaciones a funcionarios públicos

La Contraloría General de la República es uno de los órganos de relevancia constitucional, su posición institucional, su organización interna y particularmente la amplitud de sus funciones y atribuciones generan discusiones, además de tener gran importancia en la configuración y control del poder.

Su actividad contribuye de forma significativa a la probidad administrativa y la buena utilización de los recursos públicos.<sup>1</sup> Es por ello que el debate se centra sobre las funciones que se le atribuyen a ésta y sobre todo, la forma como las ha ejercido<sup>2</sup>.

Así, la extensión e intensidad que ha hecho la Contraloría de la función de control de legalidad de la Administración, a través de sus instrumentos principales tales como la toma de razón y la potestad dictaminadora, ha generado algunas discusiones jurídicas relevantes sobre este órgano. Lo mismo ha ocurrido con el contenido mismo de las decisiones adoptadas por la Contraloría en el ejercicio de dichas potestades, en que más que aplicar e interpretar la ley, ha generado en la práctica nuevas normas o al menos interpretaciones novedosas que no guardan estricta relación con su contenido literal.<sup>3</sup>

Ante tales circunstancias, la Contraloría ha pasado de ser un órgano secundario del Estado a un actor relevante del sistema institucional. Sin embargo, más allá de esta contingencia, la pregunta que debemos hacernos es si el actual diseño institucional de la Contraloría General de la República se ajusta o no a los desafíos que plantea un nuevo orden constitucional.

La Contraloría se ha erguido como una de las instituciones fundamentales y que cuenta con mayor legitimidad dentro de la administración pública nacional tanto a nivel ciudadano como de los mismos organismos públicos, siendo fundamental dentro del objetivo de promover la eficiencia y modernización en las instituciones estatales de la nación, posicionando a nuestro país como un líder en el ranking mundial del indicador de control de la corrupción a nivel regional y estando sobre la media de los países OCDE.

Por contrapartida, este órgano auditor superior no ha tenido mayores modificaciones desde su creación, lo que ha impedido evolucionar a la par del sector público y su creciente complejidad esto se suma a un presupuesto fiscal que va en alza y se diversifica cada vez más, lo que requiere desarrollo transversal de la institución contralora para continuar posicionándola como un garante a nivel internacional. Esto ha generado diversas críticas a lo largo de los años, las más relevantes atienden su función en la toma de razón de actos o decisiones menores dentro de la función pública –como puede ser la contratación de funcionarios en las diversas instituciones estatales– lo que conlleva a la ralentizar el funcionamiento de todo el aparato público, que queda prisionero de los tiempos de la Contraloría toda vez que es un control *a priori* que paraliza la acción administrativa hasta su resolución<sup>4</sup>. A esto se suma el poco

---

<sup>1</sup> Letelier, Raul. 2015. “Contraloría General de la República”, en La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política. Santiago: LOM, pp. 285-314

<sup>2</sup> Ferrada, Juan Carlos. 2019. “La Administración del Estado en una nueva Constitución”, en La Constitución que queremos, Santiago: LOM, pp. 303-328

<sup>3</sup> Cordero, Luis. 2010. “La jurisprudencia administrativa en perspectiva: entre legislador positivo y juez activista”, en Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales, pp. 165-188.

<sup>4</sup> El antecedente de esta función de control de legalidad tan amplia de la Contraloría chilena pareciera estar en su órgano antecesor, el Tribunal de Cuentas, que consideraba explícitamente esta función (artículo 11 de la Ley Nº

conocimiento técnico de sus funcionarios para abordar temáticas sobre ciencia o tecnología, donde la auditoría radica en formalidades menores no relevantes para el fin de su función. Respecto a este punto es relevante lo manifestado por la docente Von Wondelfersdorff, en cuanto a que, en la cultura interna de la Contraloría, se considera que un fiscalizador que no encontró nada es un “mal profesional”, en circunstancias que el real problema es el carácter más bien formalista de estas actividades y las técnicas de muestreo utilizadas, que “ven árboles, pero no el bosque”. Otro fenómeno que se presenta habitualmente en los procesos de fiscalización es la extrema rigidez de los planes de auditoría, donde una vez definidos los objetivos, pruebas y resultados de la fiscalización, si en el transcurso de la revisión el fiscalizador observa otros hallazgos relevantes, que no estaban contemplados, no tiene la suficiente flexibilidad para incorporar ese levantamiento en la auditoría, pues no puede desviarse de su propósito original.<sup>5</sup>

Otra crítica a considerar es la que hace referencia a la función más antigua de este órgano, que es la jurisdiccional o de juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, el que actualmente no opera con la diligencia y rapidez a causa de un procedimiento complejo y de lato conocimiento, y que especialmente mantiene a este órgano como juez y parte.

En cuanto al modelo orgánico de la institución la experiencia comparada nos enseña principalmente tres. En primer lugar, el modelo chileno, que se encuadra en un modelo monocrático o de Westminster, que se caracteriza por una dirección unipersonal, el auditor general, quien actúa de manera independiente del poder ejecutivo y le reporta directamente al

---

3.620 de 1920), lo que fue luego reconocido en la Ley Orgánica de la Contraloría (artículo 8º del DFL 2.960 bis de 1927), aunque no considerado en su texto original (DFL 400 bis de 1927).

Sin embargo, lo más llamativo en esta materia es la extensa regulación que realiza la Constitución chilena de 1980 de la “toma de razón” –instrumento que ya existía en nuestro derecho desde el siglo XIX, pero con un reconocimiento solo a nivel legal (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en adelante LOCGR)–, mecanismo de control preventivo de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos que obliga a que ciertos decretos y resoluciones (los que tratan materiales esenciales o involucran sumas de dinero relevantes) sean aprobados previamente por la Contraloría para que puedan entrar en vigencia

La razón de esta “constitucionalización” extendida de la “toma de razón” parece tener como antecedente directo la controversia política generada entre el Presidente Allende y el Contralor General de la época (Faúndez 2011), lo que llevó a los redactores de la Constitución de 1980 a reforzar la posición institucional de la Contraloría, limitando los poderes del Presidente de la República frente a la “representación” u objeción de juridicidad del Contralor y disponiendo incluso de un mecanismo especial de resolución de controversia entre ambos ante el Tribunal Constitucional.

Lo anterior que ya constituye una singularidad respecto de otras Constituciones Políticas, lo es más si se atiende a la extensión y efectos que tiene la “toma de razón” en el ordenamiento jurídico chileno. En efecto, el rechazo de la toma de razón (o representación, como se le denomina) de la Contraloría General de la República de un decreto o resolución impide que éste nazca a la vida del derecho, teniendo entonces aquella un poder de veto sobre los actos administrativos ilegales. Es cierto que este veto puede ser levantado por el presidente de la República con un “decreto de insistencia”, el que obliga a la toma de razón de la Contraloría General de la República, lo que no opera en el caso de que la objeción sea de inconstitucionalidad (artículos 99 de la Constitución y 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República). En: FERRADA, Juan. (2021) ¿Qué debiese decir la Nueva Constitución en relación a la Contraloría General de la República?

<sup>5</sup> Weissbluth y Von Wolfersdorff, (2018) Reestructuración de la Contraloría General de la República. En línea [https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2018/10/RVP-Reestructuracio%cc%81n-Contralori%cc%81a-v8.0.pdf]

parlamento. Sus informes están generalmente dirigidos hacia el control financiero y de resultados, más que a un control legal. Las instituciones auditoras que siguen este modelo generalmente no cumplen funciones jurisdiccionales, sino que reportan sus resultados a las autoridades competentes en caso de que deba procederse a buscar responsabilidades civiles, administrativas o penales. Un segundo modelo es el denominado de Cortes o Napoleónico, que tiene su origen en los tribunales de cuentas franceses y que involucra tanto a la Administración como al Poder Judicial. Finalmente, existe un modelo de Directorio, similar al monocrático en su relación con el parlamento, sin embargo, se organiza de manera colegiada a través de una comisión auditora o directorio de auditoría, encabezado por el Auditor General.<sup>6</sup>

En la actualidad existe consenso en la necesidad de efectuar cambios a la Contraloría, con el fin de modernizar un órgano, que como señalamos precedentemente, no ha visto mayores modificaciones desde su creación. En este sentido, el profesor Ferrada señala que, una primera cuestión que debería resolver el texto constitucional es el diseño organizacional, estableciendo que si bien la dirección unipersonal de la Contraloría no ha generado grandes inconvenientes hasta ahora, se han manifestado algunos síntomas de agotamiento de este modelo en el último tiempo, en la medida que concentra todo el poder y la responsabilidad en una sola persona. Esto genera una gran tensión institucional en el nombramiento del Contralor General de la República, y en su exposición y seguimiento de sus decisiones, lo que puede afectar el cumplimiento de sus funciones. En este sentido se ha llegado a proponer la creación de un órgano colegiado de dirección en la cúspide de la organización, similar al Banco Central, la Comisión para el Mercado Financiero o el Consejo para la Transparencia, lo que permitiría un mejor gobierno corporativo de la institución y una distribución más racional del poder y responsabilidad de la organización.

Una segunda propuesta sería la limitación del control de la legalidad de los actos de la Administración del Estado en su fase preventiva, pero al mismo tiempo un reforzamiento del control posterior, lo que podría contribuir a la eficiencia y eficacia de la acción administrativa, sin debilitar el control y fiscalización de su gestión. Esto implica suprimir de la Constitución o restringir severamente la denominada “toma de razón” o control preventivo de juridicidad sólo a un número limitado de actos de la Administración, en relación a su relevancia o impacto económico, evitando que opere este mecanismo para actos administrativos de bajo impacto o sea ejercido –atendido el número de actos– por distintos funcionarios del órgano de control por orden o delegación del Contralor General<sup>7</sup>. En este sentido, al enunciar este instrumento de control debería señalarse que estará destinado solo a los actos más relevantes de la actividad administrativa, los que serán determinados en la ley respectiva, incluyendo desde luego los actos administrativos reglamentarios y las adjudicaciones de licitaciones públicas de alto valor.

---

<sup>6</sup> Gali, Juan. (2018) EL ROL DE LA CONTRALORÍA EN EL ESTADO CHILENO ACTUAL: ¿DEBERÍA ACTUAR LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMO SU MANDANTE EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA?

<sup>7</sup> Valdivia, José Miguel. 2018. Manual de Derecho Administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch.

Por último, el juzgamiento de las cuentas de los funcionarios públicos debería ser entregado a un órgano judicial que forme parte del Poder Judicial, fuera de la Contraloría General de la República. Esto implicaría mantener el examen de cuentas como una función propia de la Contraloría General de la República, pero el juzgamiento de la responsabilidad que pudiera derivarse de ésta, sería de conocimiento de un tribunal independiente e imparcial.

Estos cambios irían además en línea con las funciones que desempeñan actualmente los órganos de control administrativo en el derecho comparado, las que deben ser articuladas con otros entes e instrumentos de fiscalización y control, los que en nuestro país deben ser desde luego fortalecidos.

En este sentido, la Contraloría General de la República debe dejar de ser y actuar como si fuera el único órgano de control de la actividad administrativa en nuestro ordenamiento jurídico, conectando sus atribuciones con otros actores relevantes del sistema institucional chileno, los que también deberían tener un reconocimiento y fortalecimiento en la nueva Constitución.<sup>8</sup>

## II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

La iniciativa propuesta contempla un título denominado “Contraloría General de la República”, que contiene cuatro artículos. Con ésta, se pretende efectuar algunas modificaciones orgánicas y funcionales en la Contraloría General de la República, con el objeto de establecer un diseño más consistente con un Estado moderno, tratando de hacerse cargo de las críticas y recomendaciones históricas que se han levantado sobre este órgano, tanto a nivel nacional como de organizaciones internacionales.

Esto implica un fortalecimiento de las funciones de control *ex post* en la Administración del Estado, pero cautelando al mismo tiempo la eficiencia y eficacia de la acción administrativa, lo que supone una limitación de la toma de razón como instrumento de control, toda vez que ha resultado una cortapisa para la diligencia y celeridad que requiere las instituciones públicas modernas.

Asimismo, se limita la potestad dictaminadora general de la Contraloría General de la República y elimina de sus facultades el juzgamiento de cuentas, funciones que quedarían abarcadas dentro del sistema nacional de justicia.

Otro punto relevante de la iniciativa recae en la creación de un Consejo asesor de la Contraloría General de la República, que estará integrado por cinco integrantes calificados que, junto con participar o ejercer las atribuciones que la ley establezca, tendrán como principal función participar en el diseño de las políticas internas de la Contraloría y de las definiciones

---

<sup>8</sup> Ferrada. Ob. Cit. P. 12.

estratégicas de la institución, además de la elaboración de los programas anuales de fiscalización y auditoría de este órgano, junto a la o el Contralor General.

En busca de promover el mérito, idoneidad y capacidad dentro de la administración pública, se propone un “cedazo” previo efectuado por el Consejo de Alta Dirección Pública, que estará sujeto a estándares técnicos para todos los cargos mayores de este órgano, a saber, la o el Contralor General de la República y las y los consejeros asesores.

Por último, destaca en esta iniciativa la constitucionalización de las contralorías regionales, las cuales son establecidas como órganos desconcentrados de la Contraloría General de la República, encargados de ejercer las funciones propias de la institución, en relación a los órganos centralizados y descentralizados de la Administración del Estado situados en las regiones, incluyendo los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las empresas públicas, sin perjuicio de los casos que correspondan, conforme a la ley, a la o el Contralor General a nivel central. Lo anterior, para una efectiva implementación de la Contraloría en todas las regiones del país.

### **III. PROPUESTA DE ARTICULADO.**

#### **Título X: “Contraloría General de la República”**

**Artículo XX. De la Contraloría General de la República.** La Contraloría General de la República es un organismo autónomo y técnico, que 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 regiones autónomas, de los gobiernos locales y de los demás órganos que forman parte de la administración del Estado; examinará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley respectiva.

Gozará de autonomía presupuestaria para el cumplimiento de sus funciones. Corresponderá a la ley determinar la forma en que se hará efectiva dicha autonomía.

La dirección de la Contraloría General de la República estará a cargo de la Contralora General o el Contralor General de la República, quien será designado por la o el Presidente de la República, con acuerdo de la Cámara Territorial (o Congreso Plurinacional), a partir de una terna elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública.

Habrá un Consejo Asesor de la Contraloría General de la República, que participará en la elaboración de las políticas y definiciones estratégicas de la institución, y de los programas anuales de fiscalización y auditoría, y que tendrá las demás atribuciones que establezca la ley. El Consejo Asesor estará compuesto por cinco integrantes, denominados consejeros asesores, y adoptará sus decisiones por la mayoría de sus integrantes.

Las y los consejeros asesores serán designadas o designados por la o el Contralor General, con acuerdo de la Cámara de Diputadas y Diputados (o Congreso Plurinacional), adoptados por los tres quintos de las y los parlamentarios en ejercicio, a partir de una terna elaborada, en cada caso, por el Consejo de Alta Dirección Pública.

Las propuestas de la o el Contralor General de la República, y de las y los consejeros asesores, deberán estar basadas en los principios de mérito, idoneidad y capacidad, privilegiando el conocimiento técnico y experiencia de la persona propuesta en materias vinculadas a las funciones propias de la institución. La o el Contralor General de la República, y las y los consejeros asesores, deberán ser chilena o chileno y tener, a lo menos quince años de título de abogada o abogado, y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadana o ciudadano con derecho a sufragio.

La o el Contralor General de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, no podrá ser designado para el período siguiente, y cesará su cargo al cumplir los 75 años de edad. Las y los consejeros asesores serán designados por periodos de cuatro años, renovables por igual término, por una sola vez.

La Contraloría General de la República, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

La Contraloría podrá interpretar las normas jurídicas para el ámbito administrativo, por medio de dictámenes, emitidos de oficio o a petición de un órgano de la administración del Estado.

Una ley determinará la organización, funcionamiento, procedimientos y fijará la planta, régimen de remuneraciones y estatuto de su personal de la Contraloría General de la República.

**Artículo XX. De las contralorías regionales.** La Contraloría General de la República se desconcentrará territorialmente, mediante contralorías regionales, situadas en cada una de las regiones del país.

La dirección superior de cada contraloría regional estará a cargo de una o un funcionario designado por la o el Contralor General de la República, denominado contralor regional, quien será el representante de la Contraloría General de la República en la respectiva región.

Cada contraloría regional ejercerá las funciones jurídicas, de control externo y de contabilidad de la institución, respecto de los actos administrativos y actuaciones de autoridades y funcionarios de órganos y servicios centralizados y descentralizados de la Administración del Estado, en el ámbito de su región, incluyendo los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las empresas públicas situadas en la respectiva región, sin perjuicio de los casos que correspondan a la Contraloría General de la República a nivel central, conforme a la ley.



Las contralorías regionales ejercerán sus funciones con la mayor eficiencia y coordinación. En el ejercicio de sus funciones tendrán la más amplia iniciativa, velando especialmente por mantener la unidad de acción, con el fin de aplicar un criterio uniforme en todo el territorio del país.

La ley determinará las demás atribuciones de las contralorías regionales y regulará su organización y funcionamiento.

**Artículo XX. Del control de legalidad de la Contraloría.** En el ejercicio de la función de control de juridicidad, la o el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría, o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, la o el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputadas y Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.

Tratándose de decretos y resoluciones de órganos descentralizados que, de acuerdo a la ley, deban tramitarse por la Contraloría, la toma de razón corresponderá a la respectiva contraloría regional. Los antecedentes que debieran remitirse, en su caso, lo serán a la correspondiente asamblea legislativa regional.

En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley.

**Artículo XX. De los pagos por órganos públicos.** Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago.

#### IV. FIRMAS.

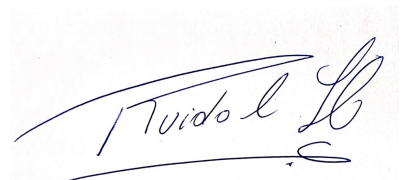


Ingrid Villena Narbona  
Convencional Constituyente Distrito 13  
FIRMA

**INGRID VILLENA NARBONA**  
Convencional Constituyente  
Distrito 13



**DANIEL BRAVO SILVA**  
Convencional Constituyente  
Distrito 5

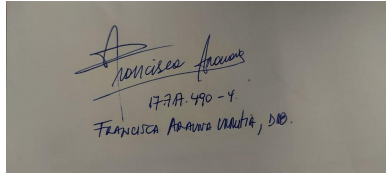


**LORETO VIDAL**  
Convencional Constituyente  
Distrito 20





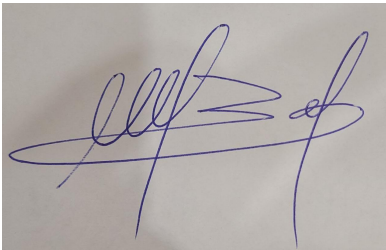
**FRANCISCO CAAMAÑO**  
Convencional Constituyente  
Distrito 14



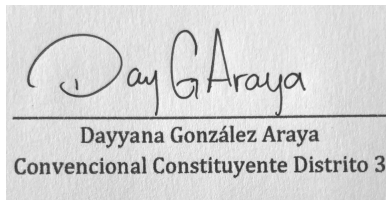
**FRANCISCA ARAUNA**  
Convencional Constituyente  
Distrito 18



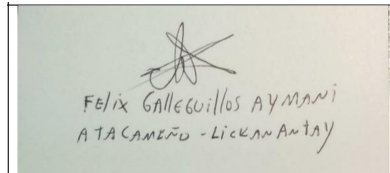
**ADRIANA AMPUERO**  
Convencional Constituyente  
Distrito 26



**NATALIA HENRIQUEZ C.**  
Convencional Constituyente  
Distrito 9



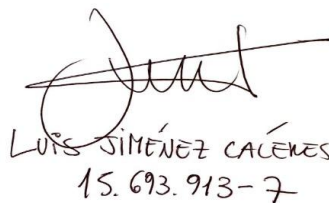
**DAYYANA GONZÁLEZ ARAYA**  
Convencional Constituyente  
Distrito 3



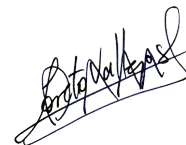
**FELIX GALLEGUILLOS**  
Convencional Constituyente  
Pueblo Lican Antay



**FERNANDO SALINAS M.**  
Convencional Constituyente  
Distrito 18



**LUIS JIMÉNEZ CÁCERES**  
Convencional Constituyente  
Pueblo Aymara



**LORETO VALLEJOS DÁVILA**  
Convencional Constituyente  
Distrito 15



**ROSA CATRILEO ARIAS**  
Convencional Constituyente  
Pueblo Mapuche



**CESAR URIBE**  
Convencional Constituyente  
Distrito 19

