

EL CONTROL EN LOS ORGANOS CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACION CHILENA

Por ENRIQUE SILVA CIMMA

Profesor de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales de Chile.

I) *Principales sistemas de organización administrativa.— Nociones generales.*

Es evidente que los dos regímenes principales de organización administrativa, sea que nos atengamos para clasificarlos al factor territorio o al aspecto propiamente funcional, son el de centralización y el descentralizado.

Caracterízase el primero porque la resolución de todos los asuntos administrativos o en general de interés del Estado se concentra en el Poder Central, quien actúa directamente o por intermedio de delegatarios que obran en nombre de aquél.

En el régimen administrativo descentralizado en cambio —sea de carácter regional, comunal o local— la ley encomienda al órgano descentralizado facultades decisorias respecto de los asuntos entregados a su jurisdicción y que conciernen en general a la administración de los intereses esenciales de la región, comuna o localidad.

No es nuestro propósito referirnos en este bosquejo a los diferentes aspectos que encierra el estudio de los distintos regímenes de organización administrativa, materia sin lugar a dudas de inmenso interés pero de extenso desarrollo, sino que nos limitaremos a abordar una faceta del problema, no por eso de menor trascendencia, cual es la relativa al control administrativo de los órganos centralizados y descentralizados en la organización administrativa chilena, analizando sus distintas formas.

II) *Bases generales de Administración del Estado de Chile.*

En líneas generales, podemos decir que, salvo intentos aislados y relativos a ciertos aspectos de la Administración del Estado, la Administración chilena es esencialmente centralizada.

En efecto, si bien es cierto que la Constitución Política del Estado propende en su artículo 107 a la descentralización del régimen administrativo interior del Estado, disponiendo que las leyes confiarán paulatinamente a los órganos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejercen otras autoridades, y ordenando la descentralización de los Servicios Generales de la Nación mediante la formación de zonas fijadas por ley, no es menos cierto que salvo la organización de la Comuna autónoma a cargo de Municipios con facultades de relativa amplitud y restringidas siempre aún en el ejercicio de sus facultades privativas por razones de índole principalmente económica, el legislador no ha materializado el principio constitucional mencionado, existiendo en la actualidad un régimen casi absolutamente centralizado tanto en el aspecto territorial como funcional.

Contribuye sin duda a reforzar esta situación la circunstancia de que el Intendente, a quien está encomendado el Gobierno Superior de cada provincia en calidad de agente natural e inmediato del Presidente de la República, sea a la vez quien administra la provincia por sí, y como subrogante de la Asamblea Provincial, reemplazándola, según dispone la Ley 7164 de 3 de Febrero de 1942, y mientras ésta no se organice y constituya por ley, en el ejercicio de la mayor parte de las atribuciones que la Constitución otorga a la Asamblea mencionada.

En esta forma pues, tenemos que la única concreción efectiva de órgano descentralizado en Chile desde el punto de vista territorial está constituida por la Municipalidad a quien la Constitución encomienda la administración de los intereses locales de cada comuna o agrupación de comunas en la forma establecida en líneas generales por la propia Carta Fundamental y reglamentada en la Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada actualmente por Ley Nº 9342, de 14 de Septiembre de 1949. En lo demás, la administración de los intereses generales del Estado está confiada por la Constitución y la Ley al Presidente de la República en su carácter de Jefe del Poder Central, que realiza esta administración por sí o por intermedio de los Servicios Públicos tanto de orden civil como militar.

Sin embargo, mirado el problema desde el ángulo de la descentralización funcional, podríamos decir que ella existe en nuestra organización administrativa con mayor amplitud, si bien más propiamente en la especie debería hablarse de desconcentración de servicios públicos.

Constituyen a este respecto servicios públicos descentralizados funcionalmente, o más bien, desconcentrados, todos aquellos entes de la Administración a quienes el legislador por razones derivadas de la naturaleza de la función pública que se les encomienda, el patrimonio de que se les dota y la libertad de decisión respecto de los actos sometidos a su jurisdicción, necesitan actuar con autonomía —más o menos amplia según la importancia del órgano— respecto del Poder Ejecutivo Central.

Decimos que en este caso los servicios públicos se desconcentran, porque dejan de estar sometidos a la dependencia directa del Poder Ejecutivo para desarrollar la gestión independientemente, sin que por

eso cesen de pertenecer a la Administración del Estado, considerado este concepto en sentido amplio.

Tal es el caso de Servicios, Instituciones o Establecimientos, como la Universidad de Chile, desde otro ángulo las empresas fiscales, y aún, las mismas Instituciones Semifiscales o entes autárquicos.

III) *Fiscalización de los órganos de la Administración en Chile.*

La legislación chilena contempla un complejo sistema de control de los actos que realizan los órganos de administración centralizada y descentralizada.

Desde luego, es interesante fundamentar como principio previo, que los actos administrativos están sometidos en nuestro país a un triple sistema de fiscalización.

Por una parte el mismo Poder Ejecutivo, por intermedio de delegados directos y de Servicios Públicos dependientes, fiscaliza los actos de la Administración. Esta clase de fiscalización se ejercita principalmente sobre los Organos y Servicios centralizados, pero se extiende, o puede extenderse aún, a los descentralizados.

Ella tiene por objeto procurar una mejor y más expedita administración, y con tal finalidad, se crean las oficinas inspectivas de los diferentes Servicios Públicos, y los Organismos especiales de fiscalización interna. Pero, como veremos más adelante, esta clase de fiscalización no puede importar reparo o impedimento para celebrar los actos por el Poder Ejecutivo puesto que tratándose de órganos dependientes de aquél, al ejercitar el acto administrativo, puede prescindir de las observaciones de dichos órganos, servicios o agentes.

Por otra parte, existe un régimen especial de control privativo de los órganos descentralizados y él consiste principalmente en el que realizan la Asamblea Provincial y los Tesoreros Comunales.

Por último, podemos indicar que la Carta fundamental considera un sistema esencial de fiscalización comprensivo tanto de los actos administrativos que realiza el Poder Ejecutivo o Central como de aquellos que celebran los Municipios como exponentes de nuestro régimen descentralizado. Esta fiscalización superior está encomendada por la Constitución Política a un Organismo Autónomo e independiente del Ejecutivo y de todo otro Poder del Estado, denominado Contraloría General de la República. Así lo dispone el artículo 21 de la Carta Fundamental. Esta fiscalización, importa la consagración de un verdadero contralor jurisdiccional administrativo, y para ello, debemos ubicarla frente al Estado y a los Municipios.

Analizaremos someramente cada uno de estos sistemas o formas de fiscalización e indicaremos su basamento en la legislación positiva chilena.

1) *Control por los Servicios o Agentes del Poder Ejecutivo.*— Dijimos que él se extendía tanto a los órganos centralizados como descentralizados.

a) *Control sobre los órganos o servicios centralizados.*— Como expresamos hace un instante el legislador al establecer esta clase de fiscalización ha pretendido procurar una administración expedita y que se ajuste a las normas legales y reglamentarias existentes. Esta clase de fiscalización es general, interna y de ordinario no obliga al Ejecutivo o al Municipio. Se traduce pues en meras recomendaciones que pueden o no ser observadas.

Al considerarla, debemos tener especialmente en cuenta que la Administración del Estado Chileno es compleja y que existen diversas categorías de Servicios que procuran tal administración, y que en líneas generales podemos clasificarlos en Servicios de la Administración Pública propiamente tal, Empresas Fiscales e Instituciones Semifiscales.

Pues bien, la fiscalización premencionada la cumple el Ejecutivo por medio de Servicios dependientes, de cuerpos inspectivos existentes en casi todos los Servicios Públicos y de Agentes directos del Ejecutivo, v. gr. los Intendentes.

Así, existen con este carácter fiscalizador los Oficiales del Presupuesto que forman parte de la Dirección del Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda, y que tienen la tuición de la inversión de los fondos en cada Servicio de la Administración Pública.

De esta misma naturaleza, es decir, control por el Ejecutivo, es la función que realiza la Dirección de Previsión Social, dependiente del Ministerio de Salubridad Previsión y Asistencia Social y que fiscaliza a los Organismos de la Administración del Estado denominados "Cajas de Previsión", que si bien tienen mayor autonomía que los Servicios Públicos propiamente dependientes, constituyen también órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejerce su función de administrar el Estado.

Igual carácter inviste la Superintendencia de Bancos, Servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, y que además de tener a su cargo el control de los Bancos particulares, fiscaliza a algunas Instituciones Semifiscales como la Caja de Colonización Agrícola, la Caja de Crédito Minero, y otras.

b) *Control sobre los órganos descentralizados.*— El Poder Ejecutivo Central ejerce también control directo sobre los organismos del régimen descentralizado denominados Municipalidades, por intermedio del Intendente, como representante del Presidente de la República. Así lo estatuyen tanto el artículo 89 inciso final de la Constitución Política, cuando dice que el Intendente, dentro de la provincia de su mando, como representante del Presidente de la República, tendrá la fiscalización de todas las obras y los servicios públicos del territorio provincial; como especialmente el inciso final del artículo 107 del mismo cuerpo de disposiciones, que como una salvaguarda o prevención de la idea descentralizadora que inspiró al constituyente, establece que, en todo caso, es decir —a pesar de la descentralización— la fiscalización de los Servicios de una provincia corresponderá al Intendente, y la vigilancia superior de ellos al Presidente de la República. Esta norma, como se

desprende de su sólo texto, es amplia y comprende por lo tanto a los servicios públicos del régimen centralizado como a los Municipios.

2) *Control privativo de los actos de los órganos descentralizados comunales.*— Al hablar de los órganos descentralizados y del control de sus actos, no hemos querido referirnos a las Asambleas Provinciales —en su carácter también de órganos descentralizados, porque según ya vimos, ellas no se han constituido por ley, y la Ley Nº 7164 ya mencionada sólo las ha reemplazado por los Intendentes, precisamente en cuanto a las facultades de control que ellas tienen sobre los Municipios y nada más.

Independientemente de lo ya dicho, los Municipios, como órganos descentralizados para la administración comunal, tienen un doble control privativo, y él lo realizan las Asambleas Provinciales y el Tesorero Comunal respectivo, en forma principal, y las Cortes de Apelaciones, en forma subsidiaria.

a) *La Asamblea Provincial.*— Así, prescribe el artículo 106 de la Constitución que las Municipalidades estarán sometidas a la vigilancia correccional y económica de la respectiva Asamblea Provincial con arreglo a la ley, y en virtud de esta vigilancia, los Municipios deben poner en conocimiento de la Asamblea las Ordenanzas o resoluciones que dicten, pudiendo ésta última suspender su ejecución dentro de diez días si las estimare contrarias a la Constitución o a las leyes, o perjudiciales al interés de la provincia o del Estado, pero mandará promulgarlas y llevarlas a efecto si la Municipalidad insistiere por los dos tercios de los regidores; más, se remitirán por la Asamblea todos los antecedentes a la Corte Suprema, si la ordenanza o resolución se hubiere suspendido por estimarse contraria a la Constitución o a las leyes, a fin de que ésta resuelva en definitiva.

La Asamblea Provincial, como fiscalizadora de los Municipios puede llegar aún hasta su disolución.

Sin embargo, las Asambleas Provinciales, que la Constitución crea específicamente, no han sido constituidas por el legislador, que se ha limitado a declarar, por la mencionada Ley Nº 7164 que mientras ellas se constituyen, "los Intendentes tendrán las facultades que a éstas les otorgan las leyes para los efectos de autorizar, aprobar o regular acuerdos municipales".

Y —agrega— "en ningún caso podrán los Intendentes disolver Municipalidades de acuerdo con la atribución que les otorga a las Asambleas Provinciales el inciso final del artículo 106 de la Constitución Política".

Es en esta virtud que los Intendentes de provincia fiscalizan a los Municipios, como subrogantes de las Asambleas Provinciales, usando de las facultades que respecto de éstas señala la Constitución y las múltiples que les otorga la Ley Orgánica de Municipalidades.

La subrogación a que nos referimos marca un indudable retroceso frente al espíritu del constituyente de proceder a la descentralización del régimen administrativo interno, puesto que por una parte, no es po-

sible desentenderse de que el Intendente es un agente directo, natural e inmediato del Presidente de la República, y que adquiere con esto un doble carácter difícilmente conciliable, y por otra de la circunstancia de que práctica y doctrinariamente se pierde la concepción de régimen descentralizado al entregar la fiscalización de un órgano comunal de este carácter, a un agente directo del Poder Ejecutivo Central.

b) *El Tesorero Comunal.*— El segundo control privativo de los Municipios, se realiza por intermedio de los Tesoreros Comunales y en este aspecto, se incurre en la misma incongruencia conceptual recién planteada pues el Tesorero Comunal es también agente del Poder Ejecutivo, como funcionario de la planta de uno de sus servicios dependientes: la Tesorería General de la República.

Las facultades del Tesorero Comunal como fiscalizador de los Municipios son limitadas y están establecidas concretamente en la Ley de Municipalidades. Ellas se reducen, de acuerdo con lo que dispone el artículo 86 de esta ley, a reclamar por escrito ante la Municipalidad de todo libramiento que considere ilegal o que no sea conforme al presupuesto, pudiendo dar curso al decreto respectivo sin responsabilidad, sólo después de la insistencia en votación nominal de los dos tercios de los regidores asistentes a la sesión en que se tome ese acuerdo.

c) *Las Cortes de Apelaciones.*— Para terminar este párrafo, diremos que en forma subsidiaria existe otro sistema de fiscalización a posteriori de los actos de los Municipios como órganos descentralizados y es el que entrega la ley a la Corte de Apelaciones respectiva para conocer de las reclamaciones municipales objetadas por ilegales, en los términos prescritos en el artículo 115 de la Ley de Municipalidades.

3) *Control superior sobre los Organos centralizados y descentralizados de la Administración del Estado de Chile.*— La Contraloría General de la República.— Finalmente, el artículo 21 de la Constitución Política del Estado ha entregado al Organismo Autónomo denominado Contraloría General de la República, la fiscalización absoluta de los actos administrativos que realicen tanto el Ejecutivo en cuanto Administración Pública, como los Municipios en su carácter de Organos de administración comunal descentralizada.

Este es sin duda uno de los aspectos interesantes de la legislación administrativa chilena, que denota el grado de avanzada de nuestro Estado de derecho, y de respeto a la Constitución y a las leyes por parte de los diversos Poderes y Organismos públicos.

El sistema de fiscalización que la ley encomienda a este Organismo es múltiple y se realiza por los medios y con las facultades que le entrega la Constitución Política, la Ley Orgánica del Servicio y múltiples leyes posteriores.

Como aspecto esencial de esta fiscalización cabe señalar que ella abarca la doble función de fiscalización jurídica y control contable.

En cuanto al primer punto, se materializa principalmente en el análisis de la constitucionalidad y legalidad de los decretos que dictan el

Presidente de la República como Supremo Administrador del Estado o los Jefes de Servicios como delegados de aquél y que debe rechazar cuando no se ajustan a la Constitución o a las leyes. Todavía más, debe hacerse presente que cuando tales decretos se refieren a gastos públicos, la opinión de la Contraloría es definitiva. En los demás casos el Presidente de la República puede insistir en la tramitación del decreto con la firma de todos los Ministros de Estado, a fin de que si se estima procedente, se pueda perseguir la responsabilidad política de los Ministros ante el Congreso.

En el aspecto contable la fiscalización de la Contraloría General de la República radica esencialmente en el examen y juzgamiento de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los demás Servicios que señalen las leyes, y en la facultad de llevar la Contabilidad General de la Nación.

Hemos dicho que esta función fiscalizadora del Organismo mencionado es general y se extiende tanto a los Organos de la Administración Central como a los Municipios. De allí es que la Constitución haya dotado a la Contraloría de autonomía absoluta para el desarrollo de su importante cometido.

En cuanto al control de los órganos descentralizados, se extiende también al doble aspecto jurídico y contable. Este último se ejercita por medio del examen de las cuentas municipales y el primero mediante el reparo de la legalidad de los acuerdos y resoluciones municipales, para lo cual el artículo 86 de la Ley de Municipalidades ordena al Tesorero Comunal enviar a la Contraloría los antecedentes de los decretos o resoluciones insistidos, para los fines que corresponda.

4) *Fiscalización del Congreso Nacional.*— Finalmente, podemos mencionar que además de los regímenes de fiscalización premencionados, la Constitución Política encomienda al Congreso la facultad general de fiscalización de los actos administrativos, que en realidad más que una fiscalización sistemáticamente organizada constituye una superior vigilancia de tales actos, pudiendo en virtud de tal facultad acusar políticamente a los Ministros de Estado y demás funcionarios que la Constitución menciona.

Nuevas tendencias, críticas y conclusiones.— Lo hasta aquí expuesto constituye a grandes rasgos la descripción de todo el régimen o sistema de fiscalización de los órganos de la Administración del Estado de Chile a través de la legislación positiva.

Cabría sólo ahora —a modo de conclusión— hacer algunos comentarios acerca del funcionamiento práctico de estos sistemas o regímenes, en miras a promover algunas sugerencias correctivas.

Resulta desde luego indudable reconocer que la fiscalización se torna más difícil, prácticamente, en el orden de los servicios descentralizados. Al menos, por lo que se refiere a los órganos descentralizados comunales, o sea, los Municipios, es decir, cuando la base del sistema de descentralización es territorial, no podría dejar de reconocerse que la fiscalización es deficiente.

Ello se explica en primer término, como consecuencia de la incongruencia ya mencionada de que sean los Intendentes —agentes inmediatos y directos del Poder Central— quienes como subrogantes de las Asambleas Provinciales deban fiscalizar a los Municipios. Amén de que los Intendentes no tienen a su alcance las armas necesarias para realizar un control eficaz, nos encontramos por otro lado con el antecedente de que son agentes directos y de la confianza exclusiva del Jefe del Poder Ejecutivo Central, a cuyas órdenes se encuentran legalmente sometidos. Esto tiene que traducirse necesariamente en un entorpecimiento, desde su origen, de la fiscalización que deberían realizar como subrogantes del órgano descentralizado denominado Asamblea Provincial.

Lo anterior conduce a afirmar que se hace necesario, por estos y otros motivos la constitución de las Asambleas Provinciales que la Carta Fundamental contempla, como entes fiscalizadores de los Municipios.

Por otra parte, el otro medio de control especial de los Municipios, es decir, la función de los Tesoreros Comunales, adolece del mismo defecto relacionado con su dependencia del Poder Central, y sus facultades son por lo demás restringidas.

En cuanto a la labor de la Contraloría General de la República como Institución superior de control administrativo de los Municipios, si bien es eficaz, se ejerce generalmente a posteriori, habitualmente mediante el examen de las cuentas municipales, y preventivamente sólo en un mínimo aspecto, ya que los decretos y resoluciones municipales no llegan a dicho Organismo para su toma de razón.

La desconcentración de servicios públicos, o sea, la llamada descentralización funcional, ha demostrado también en la práctica que impide una fiscalización efectiva y directa.

Desde luego, respecto de esta clase de órganos no juega eficientemente en la realidad, el control mediante la labor de los agentes directos del Poder Central, pues sus resoluciones no son imperativas y sólo opera con mayor regularidad sobre estos órganos autónomos o semiautónomos la fiscalización que la Contraloría ha creado mediante Auditorías permanentes que ejercen una fiscalización preventiva sobre la marcha de dichos órganos autónomos.

De allí es que en el último tiempo se haya abierto paso la tendencia de volver hacia la concentración de estos órganos de la Administración del Estado, evitando una excesiva libertad que ha producido o solido producir inconvenientes. Ejemplos de esta nueva tendencia los tenemos en leyes recientes que han limitado la autonomía de Instituciones como la Corporación de Fomento de la Producción, los Servicios de Crédito Prendario y otras, que han pasado a ser más estrictamente fiscalizadas como asimismo, en la nueva orientación de otorgar más atribuciones al Organismo Superior de fiscalización denominado Contraloría General de la República.
