

EL CONTROL DE MÉRITO FRENTE  
A LAS AUDITORÍAS “3E”  
DE LA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

THE CONTROL OF MERIT FRONT  
TO AUDITS “3E”  
OF THE  
GENERAL OFFICE OF THE REPUBLIC

*Manuel Ángel Muñoz Cid\**

*Resumen*

El control es un elemento clave para un estado de Derecho, pues supone limitar el poder público. Pero las potestades discrecionales suelen calificarse como asuntos de mérito, conveniencia u oportunidad, a fin de exceptuarlas del control. En este contexto, el enfoque de control “3E” de la Contraloría General de la República aspira a superar estos problemas, siguiendo el modelo de otras entidades fiscalizadoras superiores a nivel internacional.

Palabras clave: auditoría, contraloría, eficiencia, mérito

*Abstract*

The control is a key element for a Constitutional state, since it supposes limiting the public power. But the discretionary legal authorities are qualified as matters of merit, convenience or opportunity, in order to exempt them of the control. In this context, the approach of control “3E” of the Contraloría General de la República aspires to overcome these problems, being still the model of other entities worldwide.

Key words: audit, controllership, efficiency, merit

---

\* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile y Magister en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Artículo recibido el 21 de noviembre de 2016 y aceptado para su publicación el 27 de febrero de 2017. Correo electrónico: mmunozci@contraloria.cl

## Introducción<sup>1</sup>

“Contraloría detectó fallas en aplicación de pintura en Avenida 2 Sur para vías exclusivas (...) ya que la pintura acrílica aplicada no era la adecuada”,

reza el titular de un diario electrónico<sup>2</sup>; noticia que invita a preguntarnos si, en uso de sus atribuciones, la CGR puede controlar asuntos de idoneidad como el descrito. Como se sabe, y según veremos más adelante, nuestra doctrina mayoritaria postula que a la CGR no le compete pronunciarse sobre el mérito o la conveniencia de las decisiones políticas o administrativas, tal como prescribe el artículo 21 B<sup>3</sup> de la LOCGR, lo que también ha sido confirmado por la propia CGR<sup>4</sup>. Con todo, no debemos olvidar que por expresa disposición de la LBGAE<sup>5</sup>, la Administración debe cumplir, entre otros, con los principios de eficacia y eficiencia. Para ello, sus autoridades deben procurar ejercer un control jerárquico que asegure la observancia de esas directrices<sup>6</sup>, ya que su infracción podría atentar contra la probidad administrativa<sup>7</sup>.

En tal contexto, es útil destacar que durante el último tiempo la CGR está avanzando hacia un modelo de control basado en las auditorías “3E”,

---

<sup>1</sup> Abreviaturas: ART: artículo; CGR: Contraloría General de la República; CENC: Comisión de Estudios para la Nueva Constitución; CPR: Constitución Política de la República; D: Dictamen de la Contraloría General de la República; DFL: Decreto con Fuerza de Ley; DL: Decreto Ley; EFS: Entidades de Fiscalización Superiores; LBGAE: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado corresponde al DFL N° 1/ 19. 653, de 2000; LOAFE: Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, contenida en el DL N° 1.263, de 1975; LOCGR: Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, N° 10.336, cuyo texto refundido corresponde al DFL N° 2.421, de 1964; IF: Informe Final de Auditoría de la CGR; INVE: Informe de Investigación Especial de la CGR.

<sup>2</sup> Diario *El Centro*, 5 de junio de 2016. Disponible en [www.diarioelcentro.cl/noticias/cronica/contraloria-detecto-fallas-en-aplicacion-de-pintura-en-avenida-2-sur-para-vias-exclusivas](http://www.diarioelcentro.cl/noticias/cronica/contraloria-detecto-fallas-en-aplicacion-de-pintura-en-avenida-2-sur-para-vias-exclusivas). [Fecha de consulta: 3 de octubre de 2016].

<sup>3</sup> Art. 21 B: “La Contraloría General, 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”.

<sup>4</sup> D. N° 34.028/2016, entre otros.

<sup>5</sup> Art. 3°, inc. 2°: “La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, (...), probidad, transparencia y publicidad administrativas (...)”.

<sup>6</sup> Art. 11, inc. 2°: “Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.

<sup>7</sup> Art. 62°, N° 8: “Contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas: 8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos (...)”.

el cual apunta a garantizar el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economicidad en la utilización de los recursos públicos<sup>8</sup>. Es en este marco, pues, que se inserta el presente trabajo de investigación, cuyo objetivo general consiste en analizar si las infracciones a los principios de eficiencia, eficacia y economicidad, que la CGR ha observado en sus auditorías, han supuesto pronunciarse sobre el mérito de la decisión administrativa o, bien, solo constituyen una manifestación del control de juridicidad. Para acometer esta tarea, hemos abordado, en las secciones siguientes, los objetivos específicos que se señalan.

En la primera sección, analizaremos el concepto de control y su importancia, así como las diferencias que existen entre el control de mérito o político y el de legalidad o juridicidad. Para ello, hemos revisado la normativa aplicable y las principales opiniones doctrinales, en base a la bibliografía pertinente.

En la segunda sección, estudiaremos la CGR y sus funciones, principalmente en lo que respecta al control previo de legalidad o toma de razón, y analizaremos si es procedente que dicha institución fiscalice el mérito, así como la eficacia, eficiencia y economicidad de la actuación administrativa, fundamentalmente, desde el punto de vista del control de las potestades discrecionales. Para ello, junto con acudir a las normas aplicables y doctrina especializada, hemos definido los anotados conceptos y revisado auxiliariamente la historia del art. 21 B de la LOCGR, con el objeto de determinar si la discusión parlamentaria de su establecimiento aporta elementos que contribuyan en el análisis.

En la última sección, luego de profundizar en la función auditora de la CGR y el rol que cumple en el ámbito de la EFS a nivel internacional, analizaremos las principales infracciones a los principios de eficacia, eficiencia y economicidad que la CGR ha observado en sus auditorías y el curso de acción propuesto para las mismas, a objeto de determinar si aquellas han significado o no cuestionar el mérito de la actuación administrativa. Considerando lo breve de esta investigación, desde el punto de vista metodológico hemos optado por analizar los IF e INVE publicados en el buscador web de la CGR, entre el 1 de enero y el 16 de agosto de 2016, fecha esta última en la cual iniciamos el presente estudio. Para obtener dicha muestra, introdujimos, alternadamente, en la sección “búsqueda por

---

<sup>8</sup> Así lo destacó el actual Contralor General don Jorge Bermúdez, durante la rendición de la cuenta pública institucional de 2015. En esa oportunidad aclaró que el mencionado enfoque fiscalizador “no supone controlar el mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas, pues ello forma parte del ámbito de discrecionalidad de las respectivas autoridades”. Disponible en [www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Sitios/CuentaPublica/2016/index](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Sitios/CuentaPublica/2016/index). [Fecha de consulta: 14 de julio de 2016].

texto” los vocablos: economicidad, eficacia y eficiencia. Como documento anexo, se presenta una tabla con el resumen de los informes analizados, la que, creemos, aporta información que puede resultar de utilidad para quienes participan de la función de auditoría en la Contraloría General.

### I. El control de la Administración

El control constituye un elemento que no puede estar ausente en cualquier operación estructurada sobre bases racionales<sup>9</sup>. Su origen etimológico proviene del francés *contre- rôle*, es decir, individualiza a aquel que realiza un registro paralelo, opuesto a otro, con el fin de luego contrastarlo; todo ello con el objeto de verificar si lo que se ha hecho por el órgano controlado es o no correcto<sup>10</sup>. Aunque algunos autores distinguen el control de la fiscalización, para destacar que esta persigue la emisión de un juicio de valor sobre el mérito, la conveniencia u oportunidad de lo obrado, mientras que aquel apunta a examinar la legalidad o constitucionalidad del acto<sup>11</sup>, verdaderamente no hay diferencia sustancial entre ambos conceptos<sup>12</sup>. Por tanto, en este trabajo emplearemos indistintamente esos vocablos para referirnos a la acción de verificar, medir, evaluar y comparar<sup>13</sup>.

Precisado lo anterior, cabe mencionar que para Cordero Vega el control es un juicio de conformidad a ciertas reglas, que implica, en caso de disconformidad, una medida represiva, preventiva o rectificadora y no

<sup>9</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Contraloría General de la República en el umbral del siglo XXI*, p. 3.

<sup>10</sup> Raúl LETELIER, “Contraloría General de la República”, en Jaime BASSA, Juan Carlos FERRADA, Christian VIERA (eds.), *La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política*, pp. 293-294.

<sup>11</sup> Ana María GARCÍA, “Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno”, en *Revista de Derecho Público*, N° 75, p. 37. Por su parte, la CENC señaló que “fiscalizar” consiste en vigilar la conducta de personas o autoridades para que su comportamiento se conforme a ciertas pautas. *Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución*, sesión 319, p. 1.658, cit. por Enrique NAVARRO, “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en *Revista de Derecho Público* N° 49, p. 82.

<sup>12</sup> José Luis CEA, “Una visión de la Contraloría General de la República”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 75 años de vida institucional 1927-2002*, p. 27. Al efecto, el *Diccionario de la Lengua Española* define control como “Comprobación, inspección, fiscalización, intervención”. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2016].

<sup>13</sup> Patricio JIMÉNEZ, *Control de gestión*, p. 35. Este autor precisa que la acción de medir, la de comparar con un óptimo o estándar deseado y la de corregir para dejar el nivel en dicho estándar u óptimo son condiciones necesarias y solamente las tres suficientes para que efectivamente exista control. Afirma, entonces, que la función primordial del control es la de regular.

presupone, necesariamente, relaciones de superioridad. Por tal razón, el control no es un acto, sino el desarrollo lógico de una actividad comprobadora que requiere necesariamente de parámetros previos (jurídicos, contables, fines desarrollados a través de programas o planificaciones) y que al término de su fase activa envuelve un juicio de valoración<sup>14</sup>. Reyes, por su parte, estima que la función de control es esencial a toda organización humana, pues deriva conjuntamente del instinto gregario del individuo cuanto de su racionalidad organizativa<sup>15</sup>.

En el ámbito público, podemos afirmar que es un hecho indiscutido que el control de la Administración persigue limitar el ejercicio del poder público<sup>16</sup>. En ese sentido, el principio de control se erige como un elemento básico del Estado de Derecho que, junto a otros principios del derecho público (legalidad, separación de funciones, entre otros), tipifican lo que es un Estado democrático<sup>17</sup>. Así, pues, todos los órganos están sometidos a sistemas de control, sean jerárquicos, internos o externos, preventivos, coetáneos o posteriores, políticos, jurisdiccionales o administrativos, todo ello sin perjuicio del control ciudadano<sup>18</sup>. En el caso de nuestra Administración, un buen sistema de control debe velar por la estricta observancia del ordenamiento jurídico por parte de todos sus órganos. Se trata de lograr una gestión administrativa regular, continua, eficiente y eficaz, tendiente a cumplir los objetivos de bien común que inspiran la CPR, dentro de un marco de respeto al patrimonio público y a los deberes individuales<sup>19</sup>.

Ahora bien, los arts. 24 y 33 de la CPR confieren conjuntamente al Presidente de la República y a sus Ministros el gobierno y administración del Estado, funciones que si bien presentan diferencias<sup>20</sup>, son difícilmente

---

<sup>14</sup> Luis CORDERO, *El control de la Administración del Estado*, p. 20.

<sup>15</sup> Jorge REYES, “Ámbito de la fiscalización en el sistema nacional de control estatal”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 75 años de vida institucional 1927-2002*, p. 85. Por su parte, José Luis CEA, *op. cit.*, p. 25, define control como la revisión de las decisiones -acciones u omisiones- del órgano controlado para que se ajusten a la competencia, finalidades, trámites y formalidades señalados, de antemano y en texto expreso, por la CPR y las leyes, corrigiendo, sancionando o denunciando a la Magistratura las transgresiones para que ésta haga efectiva la responsabilidad correspondiente.

<sup>16</sup> Luis CORDERO, *El control...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>17</sup> Julia POBLETE, “Eficiencia en la administración del Estado: ¿misión imposible?”, en *Estudios de Derecho Público, XL Jornadas de Derecho Público*, p. 626.

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 632.

<sup>19</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *op. cit.*, p. 3.

<sup>20</sup> Hugo CALDERA, *Función de gobierno y función administrativa*, en *Revista de Derecho Público*, N° 49, pp. 206-207. Al efecto, la función de gobierno es propiamente política, en el sentido de establecer las directrices o grandes orientaciones que deben regir el funcionamiento de los órganos públicos para alcanzar junto con la actividad privada, determinadas metas u objetivos esenciales. La función administrativa, en cambio, tiene

separables, toda vez que la primera constituye la directriz de la segunda, que es la que la ejecuta<sup>21</sup>. Así las cosas, nuestro Sistema Nacional de Control contempla instituciones de fiscalización para cada una de esas actividades. La Cámara de Diputados controla los actos de gobierno y la CGR fiscaliza los actos de la Administración. También se incluyen dentro de este sistema, los Tribunales de Justicia, las superintendencias, las autoridades que ejercen los controles jerárquicos, las unidades de control interno de los servicios públicos, la ciudadanía y los medios de comunicación que ejercen el control social<sup>22</sup>.

### I. CONTROL DE MÉRITO O POLÍTICO FRENTE AL CONTROL DE LEGALIDAD O JURIDICIDAD

El mérito suele identificarse con la oportunidad y la conveniencia. En su sentido natural y obvio se entiende como aquello que es digno o merecedor de algo<sup>23</sup>, cuya valoración, por lo general, se asocia a los elementos políticos del acto<sup>24</sup>. También puede entenderse como la conveniencia y utilidad del acto, su adopción a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener<sup>25</sup>. El mérito, entonces, constituye un valor de contenido relativo, porque engloba aspectos diversos que, en términos generales, los autores llaman conveniencia u oportunidad<sup>26</sup>. El control de mérito suele oponerse al control jurídico, en el sentido que en este último no caben las apreciaciones subjetivas o políticas<sup>27</sup>.

De otro modo, el control político o de mérito se caracteriza por ser contingente y coyuntural, con criterios subjetivos, pues sus juicios no se basan en elementos preestablecidos normativamente. Además, es realizado por órganos políticos (Cámara de Diputados), lo que supone por definición que

---

a su cargo la materialización de las políticas, planes y programas, caracterizándose por ser fundamentalmente fáctica, más que propiamente jurídica, aunque para su desarrollo deba emitir actos administrativos.

<sup>21</sup> Jorge BERMÚDEZ, *Derecho administrativo general*, p. 403.

<sup>22</sup> Julia POBLETE, *op. cit.*, p. 632.

<sup>23</sup> Disponible en <http://dle.rae.es/?id=P0mceZlIP0ncb5r>. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2016].

<sup>24</sup> Jorge BERMÚDEZ, *op. cit.*, p. 482.

<sup>25</sup> Manuel DIEZ, *El acto administrativo*, p. 190. Tomás HUTCHINSON, “Principio de Legalidad. Discrecionalidad y Arbitrariedad”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, p. 303.

<sup>26</sup> Ricardo DÍAZ, *Contraloría General de la República: análisis del control de mérito en la toma de razón*, p. 48.

<sup>27</sup> Gabriela GERDAIS, “El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables”, en *Revista de Derecho Público de la Agrupación Nacional de Abogados de la Contraloría General de la República*, p. 59.

no es imparcial y técnico<sup>28</sup>. Su formulación se caracteriza por apreciaciones que se formulan sobre bases de doctrinas, ideologías o concepciones filosóficas que conducen a la formulación de juicios de conveniencia, mérito o de oportunidad sobre lo obrado o no por el gobierno<sup>29</sup>. El mencionado juicio de valor, entonces, calificará de meritorio el acto si sus efectos fueron oportunos, es decir, si respondieron prácticamente a las necesidades del momento; convenientes, esto es si fue de utilidad para las apetencias colectivas; y eficaces, vale decir si el acto resultó pleno en sus consecuencias y en sus fines<sup>30</sup>.

En lo concerniente al control de legalidad, creemos más apropiado hablar de control de juridicidad, pues este supone respetar toda la pirámide normativa<sup>31</sup>. Este tipo de fiscalización implica un juicio de conformidad al derecho vigente en sus diversas fuentes y corresponde al esencial en un Estado democrático. Él es necesario, indispensable y objetivado, pues tiene un canon fijo que es una norma abstracta<sup>32</sup>.

El distingo previamente efectuado importa para efectos de determinar si el control cubre todos los elementos jurídicos del acto o sólo a los elementos políticos del mismo, dando lugar a un control de juridicidad en el primer caso o a un control de mérito u oportunidad en el segundo<sup>33</sup>. Esta diferenciación, como veremos más adelante, es la que ha suscitado uno de los mayores debates en lo que respecta al actuar de la CGR.

## II. Rol de la Contraloría General de la República

En 1925, durante el gobierno del Presidente Arturo Alessandri Palma, el Gobierno de Chile contrató a un grupo de expertos financieros estadounidenses, liderados por Edwin Kemmerer, quien propuso la creación de la CGR a partir de la fusión de la Dirección General de Contabilidad, el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Estadísticas y la Inspección General de Bienes de la Nación. La medida fue analizada por la Comisión Revisora, presidida entonces por el Superintendente de Bancos Julio

---

<sup>28</sup> REYES ARAGÓN, *Constitución y control del poder*, pp. 82-84. Luis CORDERO, *El control*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>29</sup> José Luis CEA, "Fiscalización parlamentaria del gobierno", en *Revista Chilena de Derecho de la Universidad Católica*, p. 10; *Ibid.* p. 22.

<sup>30</sup> Bartolomé FIORINI, *Manual de Derecho Administrativo*, pp. 346 y 347. Ricardo DÍAZ, *op. cit.*, p. 47.

<sup>31</sup> Jorge BERMÚDEZ, *op. cit.*, p. 96. Así fluye de la lectura de los arts. 6° y 7° de la CPR.

<sup>32</sup> REYES ARAGÓN, *Constitución...*, *op. cit.*, pp. 82-84. Luis Cordero, *El control...*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>33</sup> Jorge BERMÚDEZ, *op. cit.*, p. 482.

Philippi, quien le formuló indicaciones tendientes a armonizar sus ideas matrices, e innovar en la legalidad y las prácticas administrativas del país. Así nace la CGR, en virtud del DFL N° 400-Bis<sup>34</sup>, decreto que tras su creación fue modificado por una serie de disposiciones que perfeccionan y conforman su actual estructura de funciones, atribuciones y potestades. Entre las disposiciones legales más importantes que han modificado la CGR está la reforma aprobada en 1943, que le otorgó rango constitucional, además de la promulgación en 1953 de su LOCGR<sup>35</sup>.

Así, aunque en su origen la CGR fue pensada como un órgano destinado a fiscalizar la legalidad contable, hacia comienzos de 1950, tras una interpretación extensiva de sus facultades, dicha institución profundizó su control para asegurar que los actos administrativos se conformaran al ordenamiento jurídico en su integridad, lo que con posterioridad recogería la CPR, al insertar la función fiscalizadora de la CGR dentro de un sistema de control jurídico de los actos de la Administración<sup>36</sup>. En la actualidad, para entender el rol que le cabe ejercer a la CGR, resulta útil atender tanto a lo dispuesto en los arts. 98 de la CPR<sup>37</sup> y 1° de la LOCGR<sup>38</sup>, como a su Misión y Visión<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> De 26 de marzo de 1927.

<sup>35</sup> Disponible en [www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P18200239681286226265111](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111). [Fecha de consulta: 29 de octubre de 2016].

<sup>36</sup> Iván ARÓSTICA, “La Contraloría hoy”, en *Revista Actualidad Jurídica*, p. 128. Para mayor profundidad, puede consultarse, entre otros, Jorge BERMÚDEZ *op. cit.*, pp. 488-489, Raúl LETELIER, *op. cit.*, pp. 286-291.

<sup>37</sup> Art. 98, inc. 1°: “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”.

<sup>38</sup> Art. 1°, inc. 1°: “La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención”.

<sup>39</sup> La Misión de la CGR es “Velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de la Administración del Estado, a través de una relación colaborativa con sus organismos y con los ciudadanos, promoviendo el bien común mediante una gestión

Las tareas que desarrolla la CGR se clasifican en funciones jurídica, de auditoría, contable y jurisdiccional. La primera está asociada al control de juridicidad de los actos de la Administración, realizada mediante la emisión de dictámenes que conforman la jurisprudencia administrativa, como también por medio del control de las órdenes formales emanadas de la Administración activa. La segunda persigue velar por la observancia de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y el respeto del principio de probidad. Para ello, en síntesis, la CGR evalúa tanto los sistemas de control interno de los entes fiscalizados como las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, formulando las proposiciones adecuadas para subsanar los vacíos que detecta. Por su parte, la función contable se materializa en la regulación de la contabilidad general de la Nación y la generación de información estructurada y sistemática sobre los eventos económicos que modifican los recursos y las obligaciones del Estado, destinada a apoyar el proceso de toma de decisiones. Por último, la función jurisdiccional se relaciona con el juzgamiento de las cuentas de las personas o funcionarios que tienen a su cargo fondos o bienes públicos y con la obligación de velar por la legalidad de sus ingresos y gastos, así como por la integridad del patrimonio estatal<sup>40</sup>.

### 1. CONTROLADOR DEL MÉRITO

Para empezar, vale recordar que la dicotomía entre legalidad y oportunidad o entre legalidad y mérito o conveniencia ha sido desarrollada por razones políticas en el caso de Francia<sup>41</sup> y procesales, en el caso de Italia<sup>42</sup>.

---

institucional eficiente en resguardo de la probidad, la transparencia y el correcto uso del patrimonio público”. Como Visión, la CGR aspira a “Ser una entidad que entregue oportunamente a la sociedad civil y estatal productos y servicios con altos estándares de calidad, generándoles confianza respecto del buen uso de los recursos públicos e integrándolos activamente en los procesos de fiscalización, con el fin de incrementar el impacto de la labor institucional. Disponible en [www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P18200239681286226265111](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111). [Fecha de consulta: 29 de octubre de 2016].

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> La principal consecuencia que se desprende de la utilización del concepto técnico de oportunidad por parte de la jurisprudencia francesa, que era la incompetencia del Consejo de Estado para apreciar dicha oportunidad en relación con los actos que juzgaba, se encuentra hoy morigerada por la característica que permite controlar la apreciación de los hechos y por la admisión del control de oportunidad en supuestos de arbitrariedad o de errores manifiestos en la apreciación de los supuestos fácticos. Juan Carlos CASSAGNE, *La Discrecionalidad Administrativa*, pp. 222-223.

<sup>42</sup> Para Eduardo SOTO KLOSS, esta distinción efectuada por razones propias de sus sistemas (políticas/Francia, procesales/Italia), está siendo dejada de lado no sólo por la

Tradicionalmente se ha sostenido, incluso tes de la incorporación del ya invocado art. 21 B a la LOCGR, y sobre todo en materia de control previo de juridicidad de los actos formales emitidos por la Administración activa, que con ocasión del trámite de toma de razón la CGR no puede pronunciarse ni calificar los aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas<sup>43</sup>. Incluso la propia CGR ha sostenido reiteradamente en su jurisprudencia<sup>44</sup> que no le corresponde efectuar ese tipo de control, por cuanto no le cabe sustituirse en las decisiones que competen a los órganos de la Administración del Estado<sup>45</sup>. En igual sentido, la CENC expresó su parecer negativo respecto a otorgar atribuciones a la CGR para ejercer el control de mérito o de resultado, porque implicaba transformarla en un órgano administrador<sup>46</sup>. Sólo a la Administración le corresponde evaluar exclusivamente el mérito, la oportunidad y la conveniencia de sus decisiones<sup>47</sup>.

Así entonces, la CGR no está llamada a cuestionar el mérito o conveniencia de las decisiones técnicas o jurídicas que se adopten por la Administración objeto del control. Los gastos, por ejemplo, no pueden ser

---

iniquidad que representa, al sostenerse que el control de oportunidad no sería posible realizarlo por la jurisdicción, sino incluso por su falsedad conceptual, ya que la llamada “oportunidad” va inserta en la propia norma y por tanto, a su juicio, integra la juridicidad del acto. Eduardo SOTO KLOSS, “Acerca del Llamado Control de Mérito de los Actos Administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, pp. 123-124.

<sup>43</sup> Así aparece descrito en la página web institucional de la CGR. Disponible en [www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P18200239681286226265111](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111). [Fecha de consulta: 29 de octubre de 2016].

<sup>44</sup> Baltazar MORALES, “El mérito, oportunidad y conveniencia en la Contraloría General de la República”, en *Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional 1927-2012*, p. 208. En las notas 1 y 2, este autor cita los dictámenes en que la CGR ha sostenido la postura expuesta, y también aquellos en los cuales ha abogado en un sentido contrario. Para revisar la evolución de la jurisprudencia de la CGR respecto al alcance del control de juridicidad. Osvaldo RUDLOFF, “Control jurídico al amparo del principio de probidad y su alcance respecto del mérito o conveniencia”, en *Revista de Derecho Público Contemporáneo de la Agrupación Nacional de Abogados de la Contraloría General de la República*, pp. 96-99 y Jaime MILLAR, “Alcance del control de legalidad. Su evolución a propósito de los actos administrativos requisitorios, durante 1970-1973”, en *Revista de Derecho*, pp. 205-228.

<sup>45</sup> Julio PALLAVICINI, “Control de constitucionalidad de la Contraloría General de la República”, en *Revista de Derecho Público*, pp. 122.

<sup>46</sup> CENC (1978a), p. 291-294, Iván OBANDO, Johann ALLESCH, “La Contraloría General de la República en perspectiva histórica y comparada”, en *Contraloría General de la República 85 años de vida institucional*, pp. 76.

<sup>47</sup> Osvaldo GARCÍA, Hernán LLANOS, “La función de auditoría en la Contraloría General de la República”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 75 años de vida institucional 1927-2002*, p. 141.

controlados en sus resultados, sino sólo en la legalidad de la inversión<sup>48</sup>. Por el contrario, “el control de mérito o conveniencia lo efectúa el Presidente de la República a través de una Administración Ministerial al momento de evaluar el cumplimiento de los planes”<sup>49</sup>.

De la historia fidedigna de la ley N° 19.817<sup>50</sup> que, como ya vimos, incorporó el art. 21 B a la LOCGR, no consta alguna referencia respecto al contenido o significado de lo que se entiende por mérito o conveniencia. Así aconteció con el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo y durante la discusión de la Cámara de Diputados. Con todo, de la tramitación seguida ante el Senado podemos desprender que el control de mérito u oportunidad en manos de la CGR había implicado dotarla de poderes de coadministrador<sup>51</sup>.

Para Rajevic y Garcés, la prohibición consignada en el anotado precepto debe entenderse restrictivamente, pues si se interpreta de manera amplia, implicaría que la CGR no podría controlar el ejercicio de los elementos discrecionales de las potestades<sup>52</sup>, debilitando cuando menos la aplicación de instrumentos de control de la actuación administrativa asentados en el derecho comparado, como el principio de proporcionalidad<sup>53</sup>. Aunque también existen opiniones en sentido contrario<sup>54</sup>.

Podemos señalar, entonces, que el origen del distingo entre legalidad y oportunidad del acto administrativo entronca, de manera directa, con el ejercicio de las potestades administrativas discrecionales<sup>55</sup>. Así, en las

<sup>48</sup> Jorge BERMÚDEZ, *op. cit.*, p. 482.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> La ley N° 19.817, publicada en el Diario Oficial con fecha 26 de julio de 2002, modificó la LOCGR, incorporando, entre otros, los actuales artículos 21 A y 21 B.

<sup>51</sup> Al respecto, destacan las opiniones expresadas por los senadores Silva CIMMA y Viera GALLO. Este último, tras aprobarse el proyecto, quiso dejar constancia que “no resultará fácil, cuando se aplique la fiscalización de la Contraloría, determinar el límite exacto entre el control de legalidad y el no control de mérito u oportunidad (...)”. Baltazar MORALES *op. cit.*, pp. 211-212.

<sup>52</sup> Enrique RAJEVIC, María Fernanda GARCÉS, *Control de legalidad y procedimiento de toma de razón*, p. 624.

<sup>53</sup> Al respecto, cabe preguntarse: ¿tiene sentido invertir cuantiosos recursos en un control que no puede examinar planamente algo tan crítico como la discrecionalidad de las decisiones? Enrique RAJEVIC, “La urgente reforma del sistema de control administrativo: una exigencia de la probidad”, en *Revista de Derecho Público*, pp. 36-59.

<sup>54</sup> José Antonio RAMÍREZ, “Probidad, Transparencia y Eficiencia en la Actuación de los Órganos del Estado: Nuevos Elementos tras la Reforma Constitucional 2005”, en *Revista de Derecho Público*, p. 170. La toma de razón no puede convertirse en un análisis de mérito, en escudriñar los alcances del ejercicio de la discrecionalidad gubernamental, pues la CGR no puede convertirse en un coadministrador, esto es, en un participante de la determinación de las políticas públicas y su implementación administrativa.

<sup>55</sup> Ricardo DÍAZ, *op. cit.*, p. 68.

potestades regladas no tiene sentido efectuar dicha diferenciación, pues el criterio de oportunidad tiene su origen y su cauce en la ley<sup>56</sup>. Sin embargo, no debemos olvidar que todas las decisiones administrativas contienen algún factor discrecional<sup>57</sup>, ya que es imposible que los elementos de un acto jurídico aparezcan predeterminados por la norma y se reflejen en un acto mecánico de aplicación del derecho objetivo<sup>58</sup>. Por ello, el contralor de legalidad no podría excusar el ejercicio de sus potestades fiscalizadoras estimando que la aplicación de atribuciones discrecionales cae dentro del mérito de las actuaciones de la Administración, pues la discrecionalidad es un poder esencialmente jurídico que obliga a quien la ejerce a ajustarse a los presupuestos de hecho y de derecho contemplados por el legislador<sup>59</sup>. Como la potestad discrecional es un producto del propio ordenamiento jurídico, podemos afirmar que siempre debe existir una norma atributiva de ella y que es justiciable administrativa y jurisdiccionalmente<sup>60</sup>. El principio de juridicidad en ese ámbito, entonces, significa el rechazo de la arbitrariedad, de la irrazonabilidad y de la desproporcionalidad<sup>61</sup>.

De ahí que una parte de nuestra doctrina ha sostenido que la oportunidad y la conveniencia forman parte del fin de la ley y, por ende, están dentro de la legalidad administrativa susceptible de control<sup>62</sup>. Agregan, que

---

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 69.

<sup>57</sup> Eduardo SOTO KLOSS, “La Toma de Razón y el Poder Normativo de la Contraloría General”, en *Contraloría General de la República, 50 años de vida institucional 1927-1977*, p. 181. “En términos generales puede afirmarse que la doctrina más representativa en el derecho comparado está de acuerdo en que el cuándo (oportunidad, conveniencia, mérito, etc.) es aquel elemento más típicamente dejado a la apreciación del administrador, y que integra mejor esa discrecionalidad que el Derecho atribuye a aquél para poder mejor así ir concretando día a día la satisfacción concreta de las necesidades públicas”.

<sup>58</sup> Juan Carlos CASSAGNE, *op. cit.*, p. 230.

<sup>59</sup> Tomás HUTCHINSON, *op. cit.*, p. 310.

<sup>60</sup> Claudio MORAGA, *La actividad formal de la Administración del Estado*, p. 36. Para revisar una síntesis de la ya clásica discusión sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa referida en el Derecho español, Juan Carlos CASSAGNE, *La discrecionalidad administrativa*, pp. 1-21.

<sup>61</sup> Tomás HUTCHINSON, *op. cit.*, p. 311.

<sup>62</sup> “Como la inoportunidad o la inconveniencia escapan a la legalidad resulta que el no control de la oportunidad y la conveniencia permiten que el Ejecutivo dicte actos contra derecho, pero como en Chile la Contraloría debe evitar la dictación de actos contra derecho, resulta que ésta necesariamente debe entrar a ponderar la conveniencia y oportunidad del actuar administrativo”. Gustavo FIAMMA, “¿Apreciación de los hechos o interpretación del derecho?”, en *Contraloría General de la República, 50 años de vida institucional 1927-1977*, p. 199. En igual sentido, Eduardo SOTO KLOSS, “El decreto de insistencia ¿es conforme al ordenamiento constitucional?”, en *Revista de Derecho Público*, p. 182. “La oportunidad y la conveniencia integran pues la juridicidad misma de su actividad, que le han sido atribuidas potestades determinadas para lograr esos fines precisos y específicos, de modo idóneo y eficaz”.

el ejercicio de poderes jurídicos por parte de órganos administrativos está finalizado, pues persiguen satisfacer determinadas necesidades públicas,

“lo que significa utilizar los medios adecuados para lograr su solución, y lograr solución es actuar de manera eficaz, esto es, oportuna y convenientemente”<sup>63</sup>.

De igual modo, Morales afirma que la CGR sí tiene competencia para controlar el mérito de la decisión administrativa, fundado en los principios de primacía de la persona humana, servicialidad e interdicción de la arbitrariedad<sup>64</sup>.

En este punto, compartimos lo expresado por Aróstica, quien entiende que la prohibición contemplada en el art. 21 B de la LOCGR ha de leerse como un modo de afianzar la autonomía constitucional de la CGR, en cuanto le pone a salvo de tener que atender razones políticas o gubernamentales para aprobar o rechazar la juridicidad de un acto administrativo<sup>65</sup>. Ese precepto en ningún caso puede modificar el control de legalidad mandatado por el art. 98 de la CPR, de modo tal que nunca razones subalternas de mérito o conveniencia podrán evitar un pronunciamiento cabal sobre la juridicidad de fondo del acto examinado (incluida su razonabilidad, proporcionalidad, eficiencia y recta finalidad), sea que se haya dictado en ejercicio de competencias regladas o discrecionales<sup>66</sup>.

## 2. CONTROLADOR DE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA

Si la pregunta sobre a quién corresponde controlar el mérito de las decisiones administrativas ha suscitado múltiples opiniones doctrinales, el control respecto a la eficiencia y eficacia de la actuación pública también ha generado lo propio<sup>67</sup>. Así, se ha dicho que la CGR no tendría competencia para controlar la correcta aplicación desde el punto de vista jurídico de los principios de eficiencia y eficacia establecidos como exigencia

---

<sup>63</sup> Ricardo DÍAZ, *op. cit.*, p. 63. Si la Administración actúa con medios inconvenientes, si actúa cuando ya es tarde porque pasó la oportunidad, si utiliza procedimientos inidóneos o aun inaptos para el caso concreto, puede afirmarse que ha actuado no ajustada a Derecho.

<sup>64</sup> Baltazar MORALES *op. cit.*, pp. 214-218.

<sup>65</sup> Iván ARÓSTICA, *op. cit.*, p. 138.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Como sostiene CAMACHO, los problemas que plantea la necesidad de garantizar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones administrativas no son nuevos para la ciencia jurídica. En nuestro ámbito, tales preocupaciones aparecen en su inicio vinculadas a la función de control y por ende al desarrollo y consolidación de la CGR como órgano autónomo. Gladys CAMACHO, *Los principios de eficacia y eficiencia administrativas*, pp. 1-30.

legal para el cumplimiento de sus funciones, por incidir en un control de gestión que solo corresponde a la Administración activa<sup>68</sup>. En efecto, como apoyo a esa doctrina, se señala que de conformidad con los arts. 11 y 12 de la LBGAE y 52<sup>69</sup> de la LOAFE, la evaluación y verificación del cumplimiento de los fines y metas programadas para los servicios públicos, su eficiencia y eficacia corresponde al control del Ejecutivo y a las autoridades y jefaturas de los respectivos organismos públicos. Esa es la visión planteada por Pallavicini, quien incluye la eficiencia dentro del control de mérito y oportunidad, precisando que aquellos están reservados para la propia Administración, que es la responsable última de las prestaciones que otorga a la comunidad<sup>70</sup>.

Sin embargo, cabe recordar que hasta antes de la modificación introducida en 1977 al precitado art. 52 de la LOAFE<sup>71</sup>, la CGR desarrollaba un control de eficiencia de la Administración,

“pudiendo fiscalizar a través de auditorías operativas, ‘los costos, rendimientos y resultados de la inversión de los recursos’ ejecutada por organismos públicos, y analizar los ‘resultados de su gestión’”<sup>72</sup>.

En este sentido, Cordero Vega sostiene que, atendida su finalidad, el control de gestión<sup>73</sup> no solo debe ser prerrogativa de la Administración activa, por el contrario, este autor estima peligrosa la regla de exclusión de la LOAFE por parte del control externo de la CGR, toda vez que resulta razonable que si es el Congreso quien confiere potestades y determina los recursos, es evidente que los órganos de control externo deben estar a su servicio y no al de la Administración activa, que para estos efectos es el sujeto

---

<sup>68</sup> Gabriela GERDAIS, *op. cit.*, p. 49.

<sup>69</sup> Art. 52, incisos 1° y 2°: “Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.

La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo”.

<sup>70</sup> Julio PALLAVICINI, *Derecho público financiero*, p. 274.

<sup>71</sup> DECRETO LEY N° 2.053, de 1977.

<sup>72</sup> Enrique RAJEVIC, *op. cit.*, p. 48.

<sup>73</sup> “El control de gestión tiende a verificar y evaluar la forma cómo los servicios públicos han realizado su actividad, la consonancia de esas actividades con las decisiones, planes y programas preestablecidos, y el cumplimiento (...) del fiscalizado de los objetivos y metas trazados, especialmente en la inversión de los caudales y bienes puestos al servicio de la Administración”. Luis CORDERO, *El control...*, *op. cit.*, p. 31.

controlado. Asimismo, alejar el control externo del control de gestión es peligroso para los propios ciudadanos. La Administración no puede hacer con los recursos públicos lo que se le antoje<sup>74</sup>.

En esta línea, un excontralor ya afirmaba que el control de legalidad lleva implícito el de la eficiencia, pues la juridicidad que debe proteger la CGR no puede ser la legalidad puramente formal<sup>75</sup>, sino que tiene que preocuparse que los recursos se empleen para los fines que les fueron entregados por la comunidad y con la necesaria diligencia<sup>76</sup>. Como señala Parejo,

“[n]o basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales”<sup>77</sup>.

De este modo, la nueva concepción estratégica del Sector Público debe llevarnos por el camino en que las mejores soluciones técnicas tengan correspondencia con una adecuada solución económica y al satisfacer las demandas de la sociedad, se logre la ecuación política y social óptima, en el marco de una acción administrativa eficaz, eficiente y efectiva<sup>78</sup>.

Precisado lo anterior, cabe entender la eficiencia como el uso de medios o recursos disponibles, postulando su mayor rendimiento al menor costo posible; la economicidad, como la obtención de objetivos con el mínimo costo, o sea, es la opción por el costo alternativo más favorable para los intereses de la Administración; y la eficacia apunta al logro oportuno de los objetivos y finalidades de la organización<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Luis CORDERO, *El control...*, *op. cit.*, pp. 124-125.

<sup>75</sup> En este sentido, Mario WAISSBLUTH, “Una revolución en la Contraloría”, en *Revista Qué Pasa*, pp. 46-89. “(...) el tipo de Contraloría y contralor que necesitamos: un componente esencial para la transparencia y la verdadera participación ciudadana, que se logra proporcionando información fidedigna, no sólo sobre la juridicidad [sic] de los actos administrativos, sino sobre la eficacia del accionar del Estado”.

<sup>76</sup> “En consecuencia, si hay un ‘derroche, un despilfarro’ o una situación de abierta ineficiencia, la Contraloría General, mediante su acción auditora, está obligada a representar e informar a las autoridades pertinentes de esta situación”. Arturo AYLWIN, “El control de legalidad lleva implícito el de la eficiencia”, en *La Semana Jurídica*, p. 9.

<sup>77</sup> Luis PAREJO, *La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública*, p. 16.

<sup>78</sup> Carlos MUÑOZ, “Eficiencia, calidad de la gestión y probidad”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, p. 17.

<sup>79</sup> Julio PALLAVICINI, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 284. En tanto, el *Diccionario de la Lengua Española* define eficiencia como la capacidad de disponer de alguien o de algo para

Ahora bien, para sostener que la CGR tiene competencia para controlar la eficiencia, eficacia y economicidad respecto al uso de los recursos públicos, se ha planteado que el control de legalidad que a dicha institución le corresponde efectuar, por expreso mandato constitucional, incluye velar por el respeto de la probidad administrativa<sup>80</sup> y, consecuentemente, por la eficiencia y eficacia de la función pública<sup>81</sup>. En efecto, nuestro legislador decidió reconocer normativamente, en el art. 3° de la LBGAE, a la eficiencia<sup>82</sup> y la eficacia como principios jurídicos de obligatoria observancia para la Administración del Estado, los que, además de cumplir una función integrativa de la norma positiva, en cuanto señalan la forma en que ha de concretarse el interés general dentro del orden jurídico, han pasado a convertirse en un mandato legal y constitucional susceptibles de ser controlados jurídicamente<sup>83</sup>. Así las cosas, la exigencia de la LBGAE de hacer prevalecer el interés general para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz<sup>84</sup>, carecería de sentido si ello no fuera susceptible de control jurídico<sup>85</sup>.

Desde el punto de vista del control de legalidad formal que le corresponde a una CGR moderna, está debe tener la facultad para pronunciarse acerca de la proporcionalidad y la racionalidad de la actividad administrativa, a fin de precaver arbitrariedades, abusos o desviación de poder, todo ello en un marco de imparcialidad e independencia. Por lo mismo, debe incluir el control de la eficiencia y de eficacia, lo que es armónico con el art. 53 de

---

conseguir un efecto determinado; eficacia, como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera; y economicidad, en su tercera acepción, como poco costoso, que exige poco gasto. Disponible en [www.rae.es](http://www.rae.es). [Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016]. Por su parte, Parejo expresa que “Teniendo en cuenta el que mayoritariamente se le asigna en la economía y en la ciencia de la Administración, la eficacia alude a la efectiva consecución de objetivos prefijados, pudiendo diferenciarse diversos tipos de eficacia en función tanto de la naturaleza de los objetivos (determinados normativamente o en virtud de criterios económicos o técnicos) como de las formas de la consecución de éstos (celeridad, intensidad, sistematicidad). La eficiencia puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma, siendo posible también diferenciar tipos de eficiencia según el criterio material que se emplee para la fijación de la relación óptima”. Luis PAREJO, *op cit.*, p. 19.

<sup>80</sup> Así lo dispone el art. 21 A, inciso 1°, LOCGR: “La Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa”.

<sup>81</sup> Osvaldo RUDLOFF, *op. cit.*, p. 95.

<sup>82</sup> Para efectos pedagógicos, hemos decidido que el vocablo eficiencia también incluya el de economicidad.

<sup>83</sup> Gabriela GERDAIS, *op. cit.*, p. 58.

<sup>84</sup> Art. 53, LBGAE.

<sup>85</sup> Gabriela GERDAIS, *op. cit.*, p. 60.

la LBGAE<sup>86</sup>. En este marco, podemos afirmar que la eficiencia y la eficacia constituyen principios administrativos que permiten controlar el ejercicio de la discrecionalidad administrativa. Ellos responden a la idea de que no obstante existir una pluralidad de distintas soluciones al alcance de la Administración, todas ellas indiferentes, se debe elegir la solución que mejor satisfaga el interés público. No hacerlo no invalidaría la decisión que se adopte, pero bien podría dar lugar a responsabilidad<sup>87</sup>.

En lo concerniente a su labor fiscalizadora, esta debe orientarse, necesariamente, hacia la eficiencia de los organismos, es decir, el empleo racional de los medios y al rendimiento en los resultados, no bastando, en este sentido, que las operaciones se hayan ajustado a la ley y a la normativa contable, si se comprueba que los recursos fueron dispendiosamente utilizados, irrogaron un resultado escaso y de alto costo o si el fin mismo no se cumplió en su integridad<sup>88</sup>. Por cierto, este enfoque de control considera indispensable aplicar criterios objetivos, acompañados de sólidos fundamentos técnicos, que excluyan toda posibilidad de emitir juicios de valor, marginando así a la acción fiscalizadora de cualquier participación o injerencia en la gestión administrativa<sup>89</sup>.

El control de legalidad así entendido en el ámbito de las auditorías incluye el control de los principios de eficiencia y eficacia, por cuanto, como indicamos anteriormente, la LBGAE, dentro de la concepción amplia de probidad administrativa, incluye expresamente esos principios y, cuando tipifica algunas acciones que vulneran la probidad, señala expresamente que es contraria a ella el desaprovechamiento de los recursos públicos. A fin de cuentas, si la CGR se viera impedida de pronunciarse sobre la observancia de la eficiencia y la eficacia, el amplio respeto de que goza esta institución a nivel internacional se vería seriamente afectado, pues, hoy en día, todas las contralorías están realizando una auditoría plena<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Guillermo VIDAL, “El modelo de control”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 75 años de vida institucional*, p. 63-72.

<sup>87</sup> Claudio MORAGA, *op. cit.*, p. 37. Cabe destacar que en el D. N° 8.275/2015, la CGR toma razón de un acto administrativo sometido a control previo de legalidad, oportunidad en la cual, entre otros alcances, le instruyó al servicio: “que en atención al origen estatal de los haberes que se traspasan por el instrumento en trámite, solo procederá financiar con estos aquellos egresos que sean necesarios para el desarrollo de la enunciada iniciativa, debiendo esa entidad receptora ceñirse a los principios de economicidad, eficiencia y eficacia en su empleo”.

<sup>88</sup> Osvaldo GARCÍA, Hernán LLANOS, *op. cit.*, p. 139.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Osvaldo GARCÍA, Hernán LLANOS, *op. cit.*, pp. 140-141. “Llegando, en los casos de Canadá y Estados Unidos, no sólo a practicar auditorías de eficiencia, sino también de resultados, de conveniencia y de mérito”. Otros casos relevantes de mencionar son la Contraloría de la República de Colombia, cuyo control fiscal incluye el control financiero,

En suma, el desafío global, no sólo de la actuación de la CGR, sino del ordenamiento administrativo en su totalidad, es la buena administración. La meta futura, entonces, es diseñar como un auténtico derecho público subjetivo, el derecho a la buena administración, amparado sobre la base de ciertos estándares en la ejecución de la actividad administrativa. Estos estándares debieran permitir a los particulares exigir que la Administración actúe eficaz o eficientemente o que actúe como espera la ciudadanía que lo haga<sup>91</sup>.

### *III. Función de auditoría de la Contraloría General de la República*

No debemos perder de vista que las necesidades públicas no siempre se satisfacen mediante la emisión de actos administrativos, sino también por medio de actos materiales<sup>92</sup>. Así, si bien la Administración se sirve de diversas formas jurídicas, las que regularmente se traducen en el establecimiento de normas, en la adopción de decisiones concretas y en la suscripción de contratos, su actividad también se manifiesta bajo la actuación material<sup>93</sup>, la cual es controlada por la CGR, principalmente, a través de su función auditora. Esta constituye una de las herramientas más eficaces tanto para reducir la corrupción como para incentivar un uso eficiente de los recursos públicos<sup>94</sup>. Se realiza a través de fiscalizaciones “en terreno” efectuadas con posterioridad a la ejecución de los hechos objetos de control, en aras de fiscalizar el correcto destino y la forma como se realiza la inversión con recursos públicos y por ende del cumplimiento de los fines de las Administraciones, lo que conlleva también evaluar la eficacia de la gestión administrativa<sup>95</sup>. Considerando la importancia<sup>96</sup> que para la CGR presenta la referida fun-

---

de gestión y de resultados, “fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales” y la Contraloría General del Estado del Ecuador, que está encargada del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”, Iván OBANDO, Johann ALLESCH, *op. cit.*, p. 80.

<sup>91</sup> Alejandro VERGARA, “El rol de la Contraloría General de la República: desde el control de legalidad a los nuevos estándares de buena administración”, en *Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional*, p. 110.

<sup>92</sup> Eduardo SOTO KLOSS, *Acerca de...*, *op. cit.*, p. 125, en materia de prestaciones de salud, de educación, de orden y seguridad públicos, de aseo y ornato comunal, etc.

<sup>93</sup> Luis CORDERO, *Lecciones de derecho administrativo*, p. 238.

<sup>94</sup> Raúl LETELIER, *op. cit.*, p. 308.

<sup>95</sup> Gladys CAMACHO, *op. cit.*, p. 2.

<sup>96</sup> Aunque, en su momento, Aldunate planteó un efectivo abandono de la función fiscalizadora de la CGR, como función de control sistemática y oportuna, frente a la hi-

ción, debemos destacar que, en ese ámbito, dicha institución participa en dos entidades que agrupan a las EFS: la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría<sup>97</sup> (INTOSAI, por sus siglas en inglés) y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>98</sup> (OLACEFS). En este contexto, la INTOSAI continuamente produce documentos que orientan el actuar de las EFS<sup>99</sup>, para que estas realicen auditorías en base a procedimientos correctos, a fin de que obtengan mejores datos y resultados. En esta línea, el documento fundante es la llamada Declaración de Lima<sup>100</sup> (aprobada en el 9° Congreso de la INTOSAI, Lima, Perú, 1977), que fija las bases para el control vía auditorías<sup>101</sup>.

Si revisamos el sitio electrónico de la CGR, con facilidad podemos corroborar lo dicho anteriormente. Al efecto, de un tiempo a esta parte la Contraloría ha resuelto impulsar la estandarización de sus procesos de auditoría con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIS, por su sigla en inglés<sup>102</sup>), con el propósito de garantizar la independencia y eficacia de esa función esencial<sup>103</sup>. Tales normas cubren las siguientes auditorías:

- a) financiera, que se centra en vigilar que la información financiera que presentan los servicios sea exhibida de acuerdo a la ley;

---

perfofia de su función de control de legalidad, Eduardo ALDUNATE, *La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República*, en Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 29, compartiendo lo señalado por Letelier, estimamos que, en base a la importancia que la CGR asigna a su función auditora, corresponde morigerar dicha apreciación. Raúl LETELIER, *op. cit.*, p. 308.

<sup>97</sup> La INTOSAI fue creada en el año 1953 y agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas. CONTRALORÍA, *op. cit.*, p. 89. Para más información véase [www.intosai.org/es/actualidades.html](http://www.intosai.org/es/actualidades.html). [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016].

<sup>98</sup> La OLACEFS es la organización internacional sucesora del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, creado en el año 1965 en Santiago de Chile. Su nombre actual, adoptado en 1990, es consecuencia de la ampliación del ámbito en que desarrolla sus actividades. El rol fundamental de esta entidad internacional es hacer realidad en la región los objetivos de la INTOSAI relacionados con la colaboración y el perfeccionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. CONTRALORÍA, *op. cit.*, p. 91. Para más información véase [www.olacefs.com](http://www.olacefs.com). [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016].

<sup>99</sup> Para consultar respecto a la visión global de la auditoría que realizan otras EFS y las recomendaciones que en esta materia han efectuado la INTOSAI y la OLACEFS, Osvaldo GARCÍA, Hernán LLANOS, *op. cit.*, pp. 141-147

<sup>100</sup> Disponible en [www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-1-the-lima-declaration.html](http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-1-the-lima-declaration.html). [Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016].

<sup>101</sup> Raúl LETELIER, *op. cit.*, p. 308.

<sup>102</sup> *International Standards of Supreme Audit Institutions*.

<sup>103</sup> Disponible en [www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Sitios/3i/que-es-el-programa-3i.html](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Sitios/3i/que-es-el-programa-3i.html). [Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016].

- b) de cumplimiento, que persigue verificar que las actuaciones de los órganos administrativos se realicen como es debido; y
- c) de desempeño, las cuales persiguen comprobar que los programas desarrollados por la Administración se ejecutan de acuerdo a los principios de economía, eficiencia y efectividad<sup>104</sup>.

Conforme con la orden de servicio N° 88, de 11 de junio de 2012, la CGR clasifica sus auditorías en tres tipos, según su procedimiento y requisitos de procedencia. Las auditorías propiamente tales son aquellas que se derivan del proceso de planificación anual que efectúa la CGR. Por su parte, las investigaciones especiales constituyen auditorías que se originan en una petición de fiscalización o denuncia de una autoridad o un particular, o incluso de oficio, con el objeto de verificar uno o más hechos específicos, sin involucrar una auditoría a un macroproceso de la institución a fiscalizar. Por último, las referencias de auditoría, como categoría residual<sup>105</sup>, designan a la investigación que se desarrolla por la presentación de un particular que denuncia un hecho puntual, siempre que ello no dé lugar a una auditoría o una investigación especial.

El ejercicio de la función de auditoría da lugar a informes que contienen observaciones, las que se definen como manifestaciones por escrito de una situación en la que se ha detectado que el proceder de la entidad examinada no se ajusta a la normativa o a la jurisprudencia aplicable al caso específico o, bien, a las recomendaciones formuladas en los informes finales, oficios o pronunciamientos, pudiendo configurar una infracción, irregularidad o deficiencia que debe ser corregida<sup>106</sup>. Cada una de las observaciones va seguida de una acción derivada que se le instruye cumplir al organismo examinado, las que pueden dar origen a responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios a cargo<sup>107</sup> o, bien, pueden constituir simples acciones que el servicio debe llevar a cabo para corregir la deficiencia advertida. Dentro de las muchas observaciones que se comprueban en los informes, destacan aquellas relacionadas con la necesidad de implementar mejoras a determinados procedimientos administrativos. Por último, una unidad especializada al interior de la CGR realiza el posterior seguimiento de las correcciones que debe realizar el organismo examinado, conforme a las observaciones planteadas en los mencionados informes de auditoría<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> Raúl Letelier, *op. cit.*, p. 310.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 297.

<sup>106</sup> Orden de servicio N° 30, de 30 de enero de 2014, de la CGR.

<sup>107</sup> Raúl Letelier, *op. cit.*, p. 297.

<sup>108</sup> *Ibid.*

Las ilegalidades que se descubren en las auditorías que practica la CGR, como veremos más adelante, son de muchos tipos, como por ejemplo algunos incumplimientos en materia de inventario de bienes públicos, problemas con el manejo de cuentas corrientes y deficiencias en el control interno, entre otras<sup>109</sup>. Cuantitativamente, durante el 2015 y gracias a la labor desempeñada por 410 de sus funcionarios, la CGR logró auditar a 665 organismos, lo que representó el 26% del universo de entidades fiscalizables (2.585). Dicha tarea implicó la emisión de 539 informes finales de auditoría, 508 informes de investigación especial y 3.107 atenciones de referencia, lo que trajo aparejado la regularización de \$1.845.758.034 y la presentación de 203 reparos por un monto de \$6.919.951.022<sup>110</sup>.

En suma, para concluir con este apartado, podemos señalar que la función de auditoría de la CGR presenta las siguientes características:

- a) es un control que se realiza con posterioridad a la ocurrencia de los hechos;
- b) se desarrolla sobre la base del conocimiento de una situación, de su análisis conforme a juicios de valor y a las disposiciones legales que le son aplicables;
- c) es un proceso cuya importancia radica, en último término, en la validación o verificación con la realidad de las situaciones examinadas;
- d) los objetivos del modelo apuntan a fijar el tamaño de la muestra a revisar y a presentar sugerencias útiles para mejorar los sistemas de control interno; a verificar la procedencia legal de las operaciones, y a evaluar la razonabilidad de las partidas presentadas en los estados financieros elaborados por las entidades públicas; y
- e) también,

como resultado del desarrollo del modelo pueden originarse juicios de cuentas, sumarios o investigaciones sumarias y denuncias ante la justicia<sup>111</sup>.

### 1. OBSERVACIONES DE AUDITORÍA SOBRE LAS “3E”

Tal como adelantamos en la introducción, y habiendo abordado ya la importancia del control administrativo, tanto en su vertiente formal como material, y el rol protagónico que al efecto le empece a la CGR, nos corresponde, ahora, analizar los informes de auditoría obtenidos de la muestra previamente expuesta, con el objeto de determinar si sus observaciones

---

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Cuenta pública de la CGR, año 2015.

<sup>111</sup> CONTRALORÍA, *op. cit.*, p. 38.

han supuesto o no controlar el mérito de lo obrado por la Administración. Considerando la breve extensión de este trabajo, nos hemos centrado en aquellas observaciones que han dado lugar a una acción derivada o curso de acción, omitiendo, por tanto, los reproches subsanados durante el desarrollo de las auditorías. Por último, y sin perjuicio de lo consignado en la tabla adjunta como anexo, formularemos apreciaciones generales en torno a los informes estudiados, pues un planteamiento pormenorizado superaría la extensión del presente artículo.

En primer término, cabe referirnos al principio de economicidad. Al respecto, en el INVE 178/16 se reprochó el desembolso innecesario que significó la aplicación de una pintura con poca adherencia a la calzada, considerando el alto tráfico de buses. Ello, atendido que el sistema de pintura aplicado no respetó las condiciones técnicas del proyecto, lo que derivó en un incumplimiento normativo, más aun considerando la incidencia económica de esa partida (40,4% del monto total contratado). El reproche derivó en que la Contraloría Regional del Maule dispusiera la instrucción de un sumario para determinar las eventuales responsabilidades administrativas y pecuniarias. Otro de los informes que destaca en esta materia es el INVE 291/16 por medio del cual la Contraloría Regional de Antofagasta observó la falta de mecanismos de control destinados a garantizar la razonabilidad y proporcionalidad de los pagos por servicios contratados, en este caso, el arriendo de un bien raíz. Aquí la sede regional reconoció que si bien la decisión de suscribir el apuntado contrato constituye un asunto de gestión interna que compete al municipio, sobre lo cual no corresponde un pronunciamiento en virtud del art. 21 B de la LOCGR, lo cierto es que ello no obsta a que los organismos públicos respeten los principios de eficiencia, eficacia y economicidad. El precitado reproche conllevó una advertencia para que, en lo sucesivo, la entidad edilicia vele por la observancia de dichas directrices. Los demás informes consultados utilizaron el principio de economicidad para recordar a los servicios fiscalizados tanto el propósito de las auditorías operativas internas que a cada uno de ellos les corresponde planificar y ejecutar como el propósito que persiguen los controles directivos, a la luz de lo prescrito en la resolución exenta N° 1.485, de 2 de septiembre de 1996, de la CGR, que aprobó las normas de control interno que dicha institución aplica durante sus fiscalizaciones.

En cuanto a los principios de eficiencia y eficacia, podemos colegir de los informes examinados que tales directrices, por lo general, suelen utilizarse como argumento para reforzar observaciones sobre debilidades de control interno<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Para tal efecto, se suele citar el numeral 38 de la ya individualizada resolución exenta N° 1.485, en cuanto prevé que los directivos deben vigilar continuamente sus

Además, y reconociendo el ámbito de acción que le compete ejercer a las direcciones de control interno de los servicios, la CGR suele instruir, como curso de acción, que se informe respecto a la decisión de incorporar o no la materia investigada en los futuros planes de auditoría interna de los servicios (IF 195/16). También se han constatado faltas a la eficiencia y a la eficacia debido a desórdenes administrativos, que han derivado en el no cobro oportuno de prestaciones adeudadas a los servicios, como acontece con los subsidios de salud otorgados por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (INVE 316/16). Por otra parte, se han constatado subutilización de recursos instalados en las entidades fiscalizadas, como sucede con la base de datos para registrar licencias médicas (INVE 429/16) y falta de ahorro en las contrataciones, desde que se adjudicó una contratación a una oferta que no resultaba la más conveniente para los intereses fiscales (INVE 411/16). También se ha observado el incumplimiento de los plazos aprobados para el inicio de obras (IF 1.109/15). Asimismo, se ha reprochado la falta de manuales de procedimientos y el pago anticipado de prestaciones no contempladas en el respectivo contrato ni en un procedimiento formalizado (IF 1.049/15). De otro lado, se han formulado observaciones respecto a la dictación extemporánea de decretos alcaldicios que autorizaron el pago de horas extraordinarias (INVE 199/16), a la falta de reparación del lugar que sirve de custodia a diversos expedientes públicos (IF 982/15), y a la errónea imputación presupuestaria, de acuerdo con la naturaleza del respectivo gasto (IF 477). En la mayoría de estos casos, los cursos de acción propuestos por la CGR han consistido en instruir al servicio para que informe dentro de plazo si cumplió con la acción propuesta durante el transcurso de la investigación o bien, dé cuenta respecto al inicio del procedimiento disciplinario comprometido. En contadas ocasiones la propia CGR ha resuelto incoar el proceso sancionatorio, generalmente, en función de la gravedad de la falta advertida durante el desarrollo de la auditoría.

En suma, conforme a los resultados arrojados por la muestra examinada, podemos afirmar que las observaciones relacionadas con los principios de eficiencia, eficacia y economicidad no han supuesto cuestionar el mérito de la actuación administrativa, sino que han permitido reforzar los incumplimientos normativos advertidos durante las fiscalizaciones, ya sea respecto a las normas de control interno, bases administrativas, especificaciones técnicas, contratos y demás normas procedimentales de

---

operaciones y adoptar inmediatamente las medidas oportunas ante cualquier evidencia de irregularidad o de actuación contraria a los principios de economía, eficiencia o eficacia, junto a los ya mencionados arts. 3º, 5º y 11 de la LBGAE.

los propios servicios, entre otros. También podemos concluir que tales reproches, salvo la observación sobre la falta de un procedimiento para racionalizar los pagos de determinadas prestaciones, no han supuesto un juicio de valor sobre el rendimiento óptimo de los recursos públicos ni tampoco respecto al cumplimiento efectivo de las metas trazadas por la Administración activa. Además, podemos constatar que la mayoría de los hallazgos advertidos no han ameritado un procedimiento disciplinario, sino que, por el contrario, han significado la instrucción de medidas para corregir las falencias advertidas y evitar su reiteración en el futuro. De este modo, entonces, tal parece que el enfoque de fiscalización que viene desarrollando la CGR asume como premisa lo innecesario que “es usar ‘el látigo para mantener el control, pues este debe tender a ser educativo, formativo, motivador e integrador”<sup>113</sup>.

### *Conclusión*

Al cúlmine del presente trabajo, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. El control constituye un elemento básico del Estado de Derecho, por cuanto su propósito consiste en limitar el ejercicio del poder público.
2. Por lo general, el poder público supone el ejercicio de potestades discrecionales, que generalmente han sido circunscritas al ámbito del mérito, oportunidad y conveniencia, con el fin de exceptuarlas de su control.
3. Una de las técnicas para controlar el ejercicio de las potestades discrecionales consiste en la utilización de los principios generales del derecho.
4. La eficiencia, la eficacia y la economicidad constituyen, en nuestro ordenamiento, principios generales de derecho que el legislador ha reconocido expresamente en una norma positiva, junto con el principio de probidad administrativa, de manera que ellos integran el bloque de juridicidad o legalidad.
5. Acorde con su actual misión, a la CGR le corresponde velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de la Administración del Estado, promoviendo el bien común mediante una gestión institucional eficiente con resguardo de la probidad,

---

<sup>113</sup> Patricio JIMÉNEZ, *op. cit.*, p. 81.

transparencia y el correcto uso del patrimonio público, lo que incluye el enfoque “3E” que, en materia de gestión, se traduce en el derecho a la buena administración.

6. Si bien en sus auditorías la CGR ha constatado infracciones a los principios de eficacia, eficiencia y economicidad, aquellas vienen a reforzar el incumplimiento normativo advertido, y no han supuesto, aún, una evaluación respecto al mayor o menor provecho de los recursos públicos ni sobre el cumplimiento de las metas, planes y programas trazados por la Administración activa.
7. Si proyectamos el rol de la CGR para los próximos años, podemos advertir que el mero control de una legalidad estática irá perdiendo fuerza, para dar paso al nuevo enfoque de las “3E”, vale decir, al control del actuar administrativo bajo los parámetros de la eficacia, la eficiencia y la economía, tal como ya acontece en otras EFS a nivel internacional. Se cumplirá la legalidad, entonces, cuando el servicio funcione bien, siendo la antigua legalidad administrativa solo una de las variables de corrección a considerar<sup>114</sup>.

### Bibliografía

- ALDUNATE, Eduardo, “La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República”, en *Revista de Derecho Público Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 26, Valparaíso, 2005, pp. 19-30.
- ARÓSTICA, Iván, “La Contraloría hoy”, en *Revista Actualidad Jurídica*, N° 16, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2007, pp. 127-142.
- AYLWIN, Arturo, “El control de legalidad lleva implícito el de la eficiencia”, en *La Semana Jurídica*, N° 1, Santiago, 2001, pp. 8-9.
- BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho administrativo general*, Santiago, 2014.
- CALDERA, Hugo, “Función de gobierno y función administrativa”, en *Revista de Derecho Público*, N° 49, Santiago, 1991, pp. 205-215.
- CAMACHO, Gladys, *Los principios de eficacia y eficiencia administrativas*, Editorial Conosur Ltda., 2000.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *La discrecionalidad administrativa*, Buenos Aires, 2008, tomo II.
- CEA, José Luis, “Una visión de la Contraloría General de la República”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 75 años de vida institucional 1927-2002*, Santiago, 2002, pp. 23-32.

---

<sup>114</sup> Raúl Letelier, *op. cit.*, p. 311.

- CONCHA, Felipe, “La interpretación administrativa y la facultad dictaminadora de la Contraloría General de la República”, en *Memoria Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2013.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Contraloría General de la República en el umbral del siglo XXI*, Santiago, 1997.
- CORDERO, Luis, *El control de la Administración del Estado*, Santiago, 2007.
- DIARIO EL CENTRO, del 5 de junio de 2016. Disponible en [www.diarioelcentro.cl/noticias/cronica/contraloria-detecto-fallas-en-aplicacion-de-pintura-en-avenida-2-sur-para-vias-exclusivas](http://www.diarioelcentro.cl/noticias/cronica/contraloria-detecto-fallas-en-aplicacion-de-pintura-en-avenida-2-sur-para-vias-exclusivas). [Fecha de consulta: 3 de octubre de 2016].
- DÍAZ, Ricardo, *Contraloría General de la República: análisis del control de mérito en la toma de razón*, Memoria Escuela de Derecho, Universidad de Concepción, 1987.
- Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en [www.rae.es](http://www.rae.es)
- FIAMMA, Gustavo, “¿Apreciación de los hechos o interpretación del derecho?”, en *Contraloría General de la República, 50 años de vida institucional 1927-1977*, Santiago, Universidad de Chile, 1977, pp. 191-202.
- GARCÍA, Ana María, “Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno”, en *Revista de Derecho Público*, N° 75, Santiago, 2011, pp. 35-50.
- GARCÍA, Osvaldo; LLANOS, Hernán, “La función de auditoría en la Contraloría General de la República”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 75 años de vida institucional 1927-2002*, Santiago, 2002, pp. 135-147.
- GARDAIS, Gabriela, “El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables”, en *Revista de Derecho Público de la Agrupación Nacional de Abogados de la Contraloría General de la República*, N° 6, 2001, pp. 35-61.
- HUTCHINSON, Tomás, “Principio de Legalidad. Discrecionalidad y Arbitrariedad”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Buenos Aires, Argentina, 2005, pp. 297-319.
- JIMÉNEZ, Patricio, *Control de gestión*, Santiago, 2001.
- LETELIER, Raúl, “Contraloría General de la República”, en BASSA, Jaime - FERRADA, Juan Carlos - VIERA, Christian (ed.), *La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política*, Santiago, 2015, pp. 285-314.
- MILLAR, Jaime, “Alcance del control de legalidad. Su evolución a propósito de los actos administrativos requisitorios, durante 1970-1973”, en *Revista de Derecho*, N° 11, Valdivia, 2000, pp. 83-94.
- MORAGA, Claudio, “La actividad formal de la Administración del Estado”, VII, en *Tratado de Derecho Administrativo*, PANTOJA, Rolando (coord.), Santiago, 2010.
- MORALES, Baltazar, “El mérito, oportunidad y conveniencia en la Contraloría General de la República”, en *Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional 1927-2012*, Santiago, 2012, pp. 207-220.
- MUÑOZ, Carlos, “Eficiencia, calidad de la gestión y probidad”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago, 1994, pp. 11-22.
- NAVARRO, Enrique, “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en *Revista de Derecho Público*, N° 49, 1991, pp. 71-90.

- OBANDO, Iván, ALLESCH, Johann, “La Contraloría General de la República en perspectiva histórica y comparada”, en *Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional 1927-2012*, Santiago, 2012, pp. 69-84.
- OBSERVATORIO HABITACIONAL, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Disponible en [www.observatoriohabitacional.cl/opensite\\_20080428115627.aspx](http://www.observatoriohabitacional.cl/opensite_20080428115627.aspx). [Fecha de consulta: 17 de octubre de 2016].
- PALLAVICINI, Julio, “Control de constitucionalidad de la Contraloría General de la República”, en *Revista de Derecho Público*, N° 72, Santiago, 2010, pp. 108-132.
- PAREJO, Luis, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, en *Revista Documentación Administrativa*, España, pp. 15-65.
- POBLETE, Julia, “Eficiencia en la administración del Estado: ¿misión imposible?”, en *Estudios de Derecho Público, XL Jornadas de Derecho Público*, Valparaíso, Chile, 2011, pp. 625-649.
- RAJEVIC, Enrique, “La urgente reforma del sistema de control administrativo: una exigencia de la probidad”, en *Revista de Derecho Público*, N° 69, Santiago, 2007, pp. 36-59.
- GARCÉS, María Fernanda, *Control de legalidad y procedimiento de toma de razón*.
- RAMÍREZ, José Antonio, “Probidad, Transparencia y Eficiencia en la Actuación de los Órganos del Estado: Nuevos Elementos tras la Reforma Constitucional 2005”, en *Revista de Derecho Público*, N° 69, 2007, pp. 166-173.
- REYES, Jorge, “Ámbito de la fiscalización en el sistema nacional de control estatal”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 75 años de vida institucional 1927-2002*, Santiago, 2002, pp. 75-87.
- RUDLOFF, Osvaldo, “Control jurídico al amparo del principio de probidad y su alcance respecto del mérito o conveniencia”, en *Revista de Derecho Público Contemporáneo de la Agrupación Nacional de Abogados de la Contraloría General de la República*, N° 12, 2007, pp. 91-101.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *Acerca del Llamado Control de Mérito de los Actos. El decreto de insistencia ¿es conforme al ordenamiento constitucional?*, en *Revista de Derecho Público*, N°15, Santiago, 1974, pp. 58-80.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “La Toma de Razón y el Poder Normativo de la Contraloría General”, en *Contraloría General de la República, 50 años de vida institucional 1927-1977*, Santiago, Universidad de Chile, 1977, pp. 165-189.
- TÉLLEZ, Luis, *Gestión de control público*, Santiago, 2007.
- VERGARA, Alejandro, “El rol de la Contraloría General de la República: desde el control de legalidad a los nuevos estándares de buena administración”, en *Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional 1927-2012*, Santiago, 2012, pp. 103-110.
- VIDAL, Guillermo, “El modelo de control”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 75 años de vida institucional 1927-2002*, Santiago, 2002, pp. 63-72.
- WAISSBLUTH, Mario, *Una revolución en la Contraloría*, La reforma del Estado en Chile 1990-2005, Barcelona, 2006.

*DICTÁMENES E INFORMES DE AUDITORÍA UTILIZADOS*

Dictámenes N°s. 8.275, de 2015 y 34.028, de 2016, ambos de la CGR.

Informes de auditoría N°s.: 477, 969, 974, 982, 1.040, 1.049, 1.101, 1.109, 1.190, 1.273, 1.318 y 1.323, todos de 2015; 43, 96, 100, 130, 178, 195, 199, 236, 286, 291, 300, 316, 326, 335, 346, 405, 411, 420 y 429, todos de 2016, de la CGR.

*Normativa utilizada*

Constitución Política de la República

DL N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

Ley N° 10.336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido corresponde al DFL N° 2.421, de 1964.

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado corresponde al DFL N° 1/ 19. 653, de 2000.

Resolución exenta N° 1.485, de 1996, de la CGR.

Órdenes de servicio N°s. 88, de 2012 y 30, de 2014, ambas de la CGR.

## ANEXO

### *Auditorías efectuadas por la Contraloría General\**

#	N°	CGR	Tipo	Materia	Curso de acción	Obs.
1	286/16	VA	INVE	Contratación publicidad diario circulación regional, fotografía Alcaldesa de la Municipalidad de Olmué.	Adoptar mecanismos de control para cumplir fines legales. Abstenerse de resaltar imagen política de una autoridad en particular.	ECC
2	291/16	AN	INVE	Arrendamiento propiedad para ejecución programas de desarrollo comunitario, Municipalidad de Tocopilla.	Adoptar mecanismos controlar razonabilidad y proporcionalidad pagos. Informar procedimiento disciplinario.	ECC EFI
3	178/16	MA	INVE	Irregularidades señalización y demarcación avenida tránsito exclusivo buses, Municipalidad de Talca.	Instrucción procedimientos para determinar responsabilidad administrativa y pecuniaria.	ECC
4	96/16	VA	IF	Auditoría saldo de la cuenta disponibilidad en moneda nacional, Municipalidad de Catemu.	Adoptar medidas para realizar auditoría operativa que debió efectuarse.	ECC
5	1273/15	TA	IF	Auditoría a dos programas ejecutados por la Dirección Regional de Tarapacá de CORFO.	Instruir implementación de procedimientos de control señalados por el servicio.	ECC EF
6	1101/15	TA	IF	Auditoría proyectos FNDR, subtítulos 29 y 33 del Gobierno Regional de Tarapacá.	Implementar un procedimiento de control de bienes adquiridos.	ECC EF
7	974/15	RM	IF	Auditoría procesos de permiso de circulación y licencias de conducir, Municipalidad de Cerro Navia.	Se recomienda a la Dirección de Control incluir en sus futuras fiscalizaciones la materia investigada.	ECC
8	346/16	TA	INVE	Irregularidades adquisición juegos infantiles, Municipalidad de Iquique.	Evitar incorporar cláusulas discriminatorias y arbitrarias en las bases. Informar instalación e inventario de los juegos. Instruir sumario.	EF

\* Abreviaturas. ECC: Economicidad; EF: Eficacia; EFI: Eficiencia; Obs.: Observación de auditoría. Para identificar las regiones en que se originaron los informes de auditoría, se utilizó el listado consignado en [www.observatoriohabitacional.cl/opensite\\_20080428115627.aspx](http://www.observatoriohabitacional.cl/opensite_20080428115627.aspx) [fecha de consulta: 17 de octubre de 2016]. TA: Tarapacá.; AN: Antofagasta.; CO: Coquimbo.; VA: Valparaíso.; RM: Región Metropolitana.; MA: Maule.; BI: Bío-bío.; LR: Los Ríos. Muestra obtenida en base a las auditorías publicadas entre el 1 de enero y el 16 de agosto de 2016 en el Buscador de Informes de Auditorías (BIFA) de CGR [www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3-BIFAPortalCGR/faces/buscadorBifa?\\_adf.ctrl-state=2f7v6175x\\_3](http://www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3-BIFAPortalCGR/faces/buscadorBifa?_adf.ctrl-state=2f7v6175x_3) [fecha de consulta: 16 de agosto de 2016]. Para ello se introdujo en la opción “búsqueda por texto”, alternadamente, los conceptos: economicidad, eficacia y eficiencia.

#	N°	CGR	Tipo	Materia	Curso de acción	Obs.
9	405/16	LR	INVE	Irregularidades ejecución proyecto habilitación de un centro de creación (que se incendió), dependiente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Región de Los Ríos.	Evitar conductas advertidas (garantías de cumplimiento y certificación de instalaciones de gas), sin perjuicio del sumario CGR.	EF
						EFI
10	300/16	TA	INVE	Programa habilidades para la vida ejecutado por la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Iquique con recursos transferidos por JUNAEB, Región de Tarapacá.	Mantener a disposición los actos administrativos y antecedentes supervisión programa año 2016, para visita de seguimiento.	EF
11	316/16	CO	INVE	Irregularidades recuperación subsidio incapacidad laboral, Municipalidad de Coquimbo.	Evitar incurrir en conductas observadas, implementado medidas de control y efectuando acciones de cobranza.	EF
						EFI
12	195/16	BI	IF	Auditoría a las horas extraordinarias, Municipalidad de Los Ángeles.	Ponderar si procede incluir materia en futuras fiscalizaciones. Instruir sumario sobre adulteración actos autorizaron horas extras.	EF
						EFI
13	420/16	TA	INVE	Irregularidades rendición cuentas organismo colaborador del SENAME, Región de Tarapacá.	Adoptar medidas de control aseguren exactitud registrado en SENAINFO. Instruir a colaboradores sobre correcta rendición.	EF
14	335/16	TA	INVE	Gastos en publicidad, Municipalidad de Iquique.	Revisar legalidad requerimientos de bienes y servicios por publicidad y difusión, estableciendo mecanismos de control.	EF
15	429/16	CO	INVE	Irregularidades recuperación subsidio incapacidad laboral, Municipalidad de La Serena.	Remitir manual de procedimiento actualizado debidamente formalizado.	EF
						EFI
16	326/16	CO	INVE	Principalmente, sobre ausencias laborales injustificadas en el Departamento de Educación, Municipalidad de Los Vilos.	Informar si ponderó incorporar en plan anual, fiscalización a esa unidad respecto al cumplimiento jornada laboral.	EF
17	236/16	LR	INVE	Irregularidades entrega materiales oficina de emergencia, Municipalidad de Lago Ranco.	Implementar mecanismos resguardo bienes públicos. Aplicar método asegurar ayuda se entregue a personas en vulnerabilidad.	EF
						EFI
18	411/16	TA	INVE	Irregularidades, entre otras, proceso licitación mantenimiento vehículos, Dirección de Vialidad, Región de Tarapacá.	Indagar, en el sumario instruido, evaluación con puntaje máximo a empresa adjudicada a pesar que incumplió diversos requisitos.	EF
						EFI
19	43/16	RM	IF	Auditoría al programa consolidación tenencia de tierras INDAP.	Adoptar medidas asegurar pagos se ajusten avance real del trabajo. Remitir información comprometida, sin perjuicio sumario.	EF
						EFI

#	N°	CGR	Tipo	Materia	Curso de acción	Obs.
20	130/16	MA	INVE	Irregularidades,entre otras, modificaciones presupuestarias sin autorización y adquisición materiales sin uso, Municipalidad de Licantén.	Adoptar medidas para correcta aplicación principios de eficiencia y eficacia en la administración de recursos públicos, y remitir acto afine proceso sumarial.	EF
						EFI
21	1109/15	RM	IF	Auditoría a las transferencias de recursos a municipios efectuadas por el SERVIU Metropolitano, programa de recuperación de barrios.	Exigir a municipios inicio obras dentro plazo y cumplir con normas sobre rendición de cuentas, para velar por la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos.	EF
						EFI
22	1323/15	RM	IF	Auditoría al activo fijo de la Municipalidad de La Pintana.	Acreditar incorporación todos bienes activo fijo al sistema informático, registros contables y auxiliares de cuenta e incorporar materia auditada en plan fiscalización 2016.	EF
						EFI
23	1190/15	TA	INVE	Irregularidades licitación construcción cuartel policial BICRIM, Municipalidad de Alto Hospicio, financiado con Fondos Nacional de Desarrollo Regional.	Municipio deberá instruir e implementar controles para asegurar documentos licitación sean firmados por los responsables de su confección, al momento de su aprobación.	EF
24	1049/15	RM	IF	Auditoría operaciones de compra de concentrados y precipitados de cobre realizadas por ENAMI, a través de la Fundación Hernán Videla Lira.	Elaborar procedimiento de compra por contratos comprometido. Aprobar manual de funciones. Suscribir oportunamente contratos y evitar registrar información en planillas excel, dada su vulnerabilidad.	EF
						EFI
25	199/16	RM	IF	Auditoría préstamos habitacionales, administrados por el Fondo de Auxilio Social de DIPRECA.	Instruir sumario por monto cuota préstamo que excede máximo permitido. Implementar medidas control para registro, custodia, arqueo y debida confección de pagarés, y acreditar acciones judiciales de cobro.	EFI
26	100/16	CO	INVE	Irregularidades pagos horas extraordinarias y modificación remuneraciones, Departamento de Educación, Municipalidad de Illapel.	Velar observancia de este principio y dar cuenta sobre ponderación de incluir materia investigada en planes de auditoría interna.	EFI
27	982/15	RM	IF	Auditoría a las adquisiciones realizadas por el Servicio de Registro Civil e Identificación durante el periodo que se indica.	Informar documentadamente estado de avance reparación bodega, asegurar adecuado resguardo e integridad de los antecedentes de respaldo de las operaciones.	EFI

#	N°	CGR	Tipo	Materia	Curso de acción	Obs.
28	1040/15	RM	IF	Auditoría proceso de uso y asignación de campo clínico Hospital de Urgencia Asistencia Pública. Doctor Alejandro del Río.	Sin perjuicio sumario, debe cobrar lo adeudado por uso campus clínico e implementar medidas para hacer efectivas las retribuciones de manera íntegra y oportuna.	EFI
29	1318/15	MA	INVE	Irregularidades en la obra de mejoramiento infraestructura pública educacional de la Municipalidad de San Rafael.	Fortalecer sistema de control para garantizar existencia libro de obras y comunicación oportuna entre unidades a cargo, y atender de forma rápida y eficiente los reclamos.	EFI
30	477/15	RM	IF	Auditoría sobre adquisición de maquinarias y equipos en el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.	Abstenerse de aprobar proyectos y cursar gastos no ajustados a limitaciones presupuestarias y los que vulnere eficiencia en el manejo de recursos públicos.	EFI
31	969/15	RM	INVE	Eventuales incumplimiento jornada laboral y otorgamiento dispar de beneficios económicos entre empleados de ENAER.	Conforme con su respuesta, incorporar en plan de fiscalización 2016 la materia auditada. Acompañar, además, los antecedentes que acrediten que el reajuste recibido por empleados se hace para cumplir fallos de los Tribunales.	EFI