

REPUBLICA DE CHILE
CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

ORD: 002656

Envía proyecto
ADJ: Demanda Televisión
Nacional de Chile con
Contraloría General de
la República.

Santiago, 20 ABR 1993

DE: GUILLERMO PIEDRABUENA RICHARD
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

A : EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
DON PATRICIO AYLWIN AZOCAR

Televisión Nacional de Chile ha hecho llegar a este Consejo una copia incompleta que se adjunta, de la demanda que pretende entablar en contra de la Contraloría General de la República y la Superintendencia de Valores y Seguros, tendiente a obtener una declaración de mera certeza en el sentido que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la ley 19.132 sobre Televisión Nacional de Chile, no le correspondería a la Contraloría General de la República fiscalizar a esta entidad, contrariamente a lo que sostiene este Organismo Contralor.

Este Consejo estima que la posición de Televisión Nacional es discutible en cuanto se pretende resolver la controversia suscitada entre un organismo integrante de la Administración del Estado y la Contraloría General de la República, por la vía de una acción de certeza ante los Tribunales que, de acogerse, podría sentar una jurisprudencia perjudicial para los intereses del Estado.

En el evento que la Superintendencia de Valores y Seguros compartiera el criterio de la Contraloría General de la República en cuanto a que la ley 19.132 no excluye la participación conjunta de esta última, podría eventualmente, a nuestro juicio, evitarse la interposición

**REPUBLICA DE CHILE
CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO**

de la demanda. Es por ello que nos permitimos poner en conocimiento de V.E. la situación producida, dejando constancia de la gentileza tenida por la autoridad de Televisión Nacional de Chile al advertir de la decisión tomada, con anterioridad a su ejecución.

Saluda atentamente a V. E.,



[Handwritten signature]
**GUILLERMO PIEDRABUENA RICHARD
PRESIDENTE
CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO**

PPA/mao.

Distribución:

- 1. Sr. Excmo. Sr. Presidente de la República**
- 2. Of. Partes**
- 3. PPA.**

Procedimiento : JUICIO ORDINARIO
Materia : DECLARACIÓN de MERA CERTEZA
Demandante : TELEVISIÓN NACIONAL de CHILE
RUT 81.689.800-5
Representante : JORGE NAVARRETE MARTÍNEZ
RUT 4.945.741-3
Abogado patrocinante : ALBERTO CODDOU CLARAMUNT
RUT 3.982.052-8
Apoderado : MARÍA de los ANGELES CODDOU PLAZA
de los REYES - RUT 9.829.708-1
Demandados : a. CONTRALORÍA GENERAL de la
REPÚBLICA
b. SUPERINTENDENCIA de VALORES y
SEGUROS

En lo principal, demanda en juicio ordinario declarativo.- En el primer otrosí, acompaña documentos, con citación.- En el segundo otrosí, patrocinio y poderes.-

S. J. L.

JORGE NAVARRETE MARTÍNEZ, empleado, en su carácter de Director Ejecutivo y como tal en representación de TELEVISIÓN NACIONAL de CHILE, empresa autónoma de Estado, según personería que se acredita en un otrosí, ambos domiciliados en Avenida Bellavista número 0990, comuna de Providencia, Santiago, a US. con respeto digo :

En la representación en que comparezco, interpongo demanda en juicio ordinario en contra de la CONTRALORÍA GENERAL de la REPÚBLICA, ente del Estado, representado -según se establece en el artículo 9°, número 2, del Decreto Ley 2.573 del

año 1979, modificado por el artículo 1° N° 6 de la Ley 19.202- por el Presidente del CONSEJO de DEFENSA del ESTADO, don GUILLERMO PIEDRABUENA RICHARD, abogado, ambos domiciliados en la comuna y ciudad de Santiago, calle Agustinas número 1.025, tercer piso, como asimismo, en lo que resulte procedente de acuerdo al artículo 2° de la Ley 10.336, por el CONTRALOR GENERAL de la REPÚBLICA, don OSVALDO ITURRIAGA RUIZ, abogado, con domicilio en calle Teatinos número 56, de la ciudad y comuna de Santiago; y; también en contra de la SUPERINTENDENCIA de VALORES y SEGUROS, institución autónoma de derecho público, representada, de acuerdo a los artículos 1° y 7° de su Ley orgánica (Decreto Ley 3.538 del año 1980) por su Superintendente don HUGO LAVADOS MONTES, ingeniero, ambos domiciliados en calle Teatinos número 120, piso sexto, comuna de Santiago, Santiago, con el objeto que US. haga, en definitiva, las declaraciones que se solicitan en la conclusión o petitorio.-

En el Diario Oficial de 08 de abril de 1992, edición número 34.239, se publicó la Ley N° 19.132 que reglamenta la empresa Televisión Nacional de Chile definida en su artículo 1° como **"una persona jurídica de derecho público y constituye una 'empresa autónoma del Estado, dotada de patrimonio propio."**

Esta empresa tiene particularidades que le confieren un especial carácter, distinto al común de las entidades estatales, todas contenidas en su recién citada ley orgánica. Así, no tiene un Jefe de Servicio a su cargo, sino un Directorio - quién tiene su administración con las más absolutas y plenas facultades (artículo 16 de la Ley 19.132)- cuya composición debe ser pluralista, seis nombrados a propuesta del Presidente de la República en un sólo acto con aprobación del Senado; uno por los trabajadores; y, el último, el Presidente del Directorio, de

libre designación del Presidente de la República (artículo 4° de la misma ley).-

Por otra parte, Televisión Nacional de Chile tiene patrimonio e ingresos propios, no recibiendo ni aportes ni ingresos fiscales. Sus actividades pueden provocar ganancias o pérdidas, las cuales siguen la misma suerte del común de las sociedades anónimas, puntualizando el artículo 25 de la Ley 19.132 que **"Televisión Nacional de Chile, en caso alguno, podrá comprometer el crédito público. Tampoco podrá obtener financiamientos, créditos, aportes, subsidios, fianzas o garantías del Estado o de cualesquiera de sus organismos, entidades o empresas, sino en los casos en que ello sea posible para el sector privado y en iguales condiciones."** En esta forma, el patrimonio del Estado o Fisco no se afecta por la actividad de Televisión Nacional de Chile, que es lo único que interesa para la fiscalización que la Constitución y la Ley 10.336 encargan a la Contraloría General de la República.-

La Ley 19.132 puso a Televisión Nacional de Chile a la misma altura y con idénticas condiciones de competitividad que las demás concesionarias u operadoras de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción, todas las cuales- con su sola excepción- son personas jurídicas de derecho privado (artículo 18° actual de la Ley 18.838 sobre Consejo Nacional de Televisión). Se busca que Televisión Nacional de Chile opere en el complejo negocio o actividad de la televisión sin ventajas, pero también sin lastres o mayores exigencias que sus competidoras. Por ello, ratificando los claros textos legales, en la historia fidedigna de la Ley 19.132, especialmente en el Mensaje del Ejecutivo y en los informes de las Comisiones legislativas, aparece claro que Televisión Nacional de Chile,

para los efectos de su fiscalización y control de gestión es una sociedad anónima abierta, sometida -como tal- a la Superintendencia de Valores y Seguros y a su normativa.-

En oposición a todo lo recién expuesto, según aparece de los oficios y comunicaciones que se acompañan en un otrosí, la Contraloría General de la República, contra texto de ley expreso y vulnerando todas las normas de hermenéutica legal, pretende que Televisión Nacional de Chile está sometida a su plena fiscalización, en los términos del inciso segundo del artículo 16 de la Ley 10.336. Dicha norma dispone que "también 'quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General 'las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que 'el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones 'centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital 'mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, 'representación o participación, para los efectos de cautelar el 'cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o 'entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas 'las responsabilidades de sus directivos y empleados, y obtener 'la información o antecedentes necesarios para formular un 'balance nacional."

Conforme al estatuto legal de Televisión Nacional de Chile, la citada Ley número 19.132, la fiscalización de la misma está entregada a la Superintendencia de Valores y Seguros según se ordena textualmente en el artículo 33 de esa ley, que dice : "La empresa (Televisión Nacional de Chile) quedará sujeta a la 'tuición y fiscalización de la Superintendencia de Valores y 'Seguros en los mismos términos que las sociedades anónimas 'abiertas."

La fiscalización que ejerce la Superintendencia de

Valores y Seguros se establece en el numeral g) del artículo 3° de su ley orgánica (Decreto Ley N° 3.538 de 1980), teniendo las atribuciones y facultades consignadas en el artículo 4° del mismo cuerpo legal, las cuales resultan innecesarias de transcribir en la presente demanda y para sus fines, siendo las que corresponde ejercer respecto de Televisión Nacional de Chile según lo señalado en el párrafo precedente.

Pero, además de las facultades fiscalizadoras generales a toda sociedad anónima abierta que contiene el artículo 4° del Decreto Ley n° 3.538 del año 1980, la Superintendencia de Valores y Seguros debe ejercer respecto de Televisión Nacional de Chile, las atribuciones contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 34 de la Ley N° 19.132, esto es, "todo informe de los 'auditores externos deberá ser enviado de inmediato a la 'Superintendencia de Valores y Seguros para su revisión y 'análisis. Esta revisión se sujetará a los principios de 'auditoría generalmente aceptados para determinar la 'transparencia y los resultados operacionales y administrativos 'de una sociedad anónima abierta."

"El informe de la Superintendencia de Valores y Seguros 'deberá considerar el cumplimiento de las finalidades de la 'empresa, la regularidad de sus operaciones y señalar si existen 'o no responsabilidades de sus Directivos o ejecutivos. Este 'informe deberá ser enviado a la Cámara de Diputados, al Ministro 'de Hacienda y al Ministro Secretario General de Gobierno, para 'los fines a que haya lugar."

De la normativa recién citada y parcialmente transcrita aparece una completa y total fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros sobre Televisión Nacional de Chile, que abarca no sólo todas las atribuciones fiscalizadoras relativas

a las sociedades anónimas abiertas, sino -además- debe velar por el cumplimiento de las finalidades del ente fiscalizado (Televisión Nacional de Chile), por la regularidad de sus operaciones y establecer las responsabilidades de sus Directivos y ejecutivos. Estas últimas especies de facultades fiscalizadoras son las mismas que el inciso 2° del artículo 16 de la Ley N° 10.336 confiere a la Contraloría General de la República respecto de las entidades a las cuales esta norma se aplica, entre las cuales no está, como se verá, Televisión Nacional de Chile.-

De aceptarse el criterio de la Contraloría General de la República manifestado en sus Dictámenes 016769 de 09 de julio de 1992 y 002130 de 26 de enero de 1993, cuyas copias se acompañan en un otrosí, dos organismos públicos fiscalizadores, la Superintendencia de Valores y Seguros y la Contraloría General de la República, ejercerían idénticas facultades de inspección sobre una misma entidad, la empresa Televisión Nacional de Chile. Ello, como es obvio, resulta un contrasentido y una aberración legal. ¿ Qué ocurre si hay discrepancias entre ambos órganos de control ? ¿ Qué opinión prima ? ¿ Quién dirime las contiendas entre ambos fiscalizadores ? Todas estas interrogantes estarían resueltas en la Ley 19.132 si el criterio de la Contraloría General fuese el exacto y correcto.-

El señalado criterio de la Contraloría General de la República violenta el texto del inciso 3° y final del artículo 34 de la Ley N° 19.132, aún cuando este órgano fiscalizador lo pretende -también erróneamente- armónico con el inciso 2° del artículo 16 de la Ley N° 10.336, ya transcrito. Dicha disposición limita las facultades de este ente fiscalizador prescribiendo que "Televisión Nacional de Chile sólo estará afecta al control de la Contraloría General de la República en los mismos casos,

'oportunidades, materias y forma en que lo estaría una sociedad
'anónima abierta privada." Este control es el que se señala en
el artículo 25 de la Ley N° 10.336, mediante el cual "La
'Contraloría General de la República fiscalizará la correcta
'inversión de los fondos fiscales que cualesquiera persona o
'instituciones de carácter privado perciban por leyes permanentes
'a título de subvención o aporte del Estado para una finalidad
'específica y determinada. Esta fiscalización tendrá solamente
'por objeto establecer si se ha dado cumplimiento a dicha
'finalidad."

En consecuencia, atendido el tenor literal de las
disposiciones legales citadas, el que no puede ser desatendido
según el artículo 19 del Código Civil, toda la fiscalización de
Televisión Nacional de Chile es ejercida por la Superintendencia
de Valores y Seguros, usando las atribuciones de los artículo 4°
del Decreto Ley N° 3.538 de 1980 y 24, 33 y 34 de la Ley N°
19.132. La Contraloría General de la República sólo interviene
si Televisión Nacional de Chile recibiera aportes o subvenciones
del Estado y con el único fin de velar por el cumplimiento del
objetivo de los referidos aportes o subvenciones, al tenor del
transcrito artículo 34, inciso final, de la Ley N° 19.132.-

La indicada interpretación literal de los textos
legales que rigen la materia es la que hace lógica, coincidente
y no contrapuesta la acción fiscalizadora tanto de la
Superintendencia de Valores y Seguros como de la Contraloría
General de la República, limitando correctamente el campo de
acción de cada cual.-

Recuerde US. que los artículos 34 y 35, entre otros,
de la Ley 19.132, por afectar las facultades fiscalizadoras de
la Contraloría General de la República, siendo materias propias

de ley orgánica constitucional, fueron sometidas a control del Tribunal Constitucional el cual -por sentencia de 24 de marzo de 1992- certificada en la publicación de esta Ley, las declaró conformes con la Constitución Política de la República.-

Si ni la interpretación literal ni la constitucionalidad de las normas transcritas no bastaran para descubrir su exacto sentido y alcance, la interpretación sistemática de las normas de la Ley N° 19.132 también nos da la razón y contraría el criterio de la Contraloría General de la República. En efecto, la normativa legal que se está analizando crea una empresa -Televisión Nacional de Chile- que se rige en todo por las disposiciones que regulan el funcionamiento de las sociedades anónimas abiertas. Así surge irredargüiblemente de los artículos 24 parte final ("**No se aplicarán a la Corporación las 'normas de régimen y administración económica que rigen a las 'empresas del Estado'**"), 25, 34 y 35 ("**Televisión Nacional de 'Chile se registrá exclusivamente por las normas de esta ley y, en 'lo no contemplado por ella, por las normas que rigen a las 'sociedades anónimas abiertas. En consecuencia, no le serán 'aplicables, para efecto legal alguno, las disposiciones 'generales o especiales que rigen o rijan en el futuro a las 'empresas del Estado, a menos que la nueva legislación 'expresamente se extienda a la empresa'**") de la Ley N° 19.132 interpretados sistemática y armónicamente, como lo manda el artículo 22, inciso 1°, del Código Civil.-

Las normas de interpretación legal prefieren lo regulado por las disposiciones especiales y recientes sobre lo dispuesto en aquellas generales y más antiguas, esto es, en lo que respecta a la materia específica de la presente demanda, la Ley 19.132 prefiere a la Ley 10.336. En consecuencia, para

determinar la legislación aplicable a la operatoria de Televisión Nacional de Chile debemos recurrir en primer lugar, preferente y casi exclusivamente, a lo establecido en la Ley 19.132 -su estatuto orgánico- y, sólo en silencio de éste, podemos recurrir a la demás normativa legal, entre la cual, atendida alguna específica materia, podría estar la Ley 10.336 que crea y fija las atribuciones de la Contraloría General de la República.-

Para impedir que la Contraloría General de la República ejerza sobre Televisión Nacional de Chile el mismo control e idéntica fiscalización que la Ley 19.132 ha entregado a la Superintendencia de Valores y Seguros, excediendo los términos de dicha normativa y creando una situación legal caótica y aberrante, se hace necesario que el Tribunal de US., como declaración de mera certeza, establezca el exacto sentido y alcance de las disposiciones legales que regulan la fiscalización y control a que está sometida Televisión Nacional de Chile, haciendo -en definitiva- las declaraciones que se solicitan en la conclusión y petitorio.-

POR TANTO, en mérito de lo expuesto, disposiciones legales citadas, antecedentes relacionados y de lo establecido en los artículos 253 y demás del Libro II del Código de Procedimiento Civil, para zanjar la situación de incertidumbre jurídica explicada precedentemente,

SÍRVASE US. tener por interpuesta demanda en juicio ordinario que, en representación de TELEVISIÓN NACIONAL de CHILE, ambos ya individualizados, deduzco en contra de la CONTRALORIA GENERAL de la REPÚBLICA, organismo del Estado, representado en la forma indicada al comienzo de esta solicitud, por don Guillermo Piedrabuena Richard -Presidente del Consejo de Defensa del Estado- y, en lo que corresponda, por el Contralor General de la

93/8200

2.- Fotocopias de los Dictámenes números 016769 de fecha 09 de julio de 1992 y 0012130 de 26 de enero de 1993, ambos de la Contraloría General de la República.-

SÍRVASE US., tenerlos por acompañados, con citación.-

SEGUNDO OTROSÍ : Designo abogado patrocinante a don ALBERTO CODDOU CLARAMUNT, inscripción 3.172 del Registro 2, patente 408.772-0, a quién también confiero poder conjunta o separadamente con la abogada doña MARÍA de los ÁNGELES CODDOU PLAZA de los REYES, inscripción 8.395 del Registro 2, patente 417.205-1, todas de Santiago, ambos domiciliados en esta misma ciudad y comuna, calle Santa Lucía 280, oficina 12.-

SÍRVASE US. tenerlo presente.-

