

PRIMER INFORME

A : Edgardo Boeninger. Ministro Secretario General de la
Presidencia

DE : Zarko Luksic S. Jefe de Gabinete Ministerio Secretaría
General de la Presidencia

REF. : Evaluación de trámite de Decretos Supremos en Contraloría
General de la República.

FECHA: 19 de Agosto de 1991

- 1.- Mediante Oficio GAB. PRES.(O) N° 17.800/8, el señor Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, en cumplimiento de expresas instrucciones de S.E. el Presidente de la República, solicitó a la totalidad de los señores Subsecretarios de Estado, la elaboración de un informe en el cual se hiciera una evaluación general sobre la tramitación ante la Contraloría General de la República de los Decretos Supremos emanados de los respectivos Ministerios, a partir del 11 de marzo de 1990.
- 2.- Hasta la fecha han enviado sus respectivos informes las Subsecretarías de Bienes Nacionales, de Planificación y Cooperación, Economía, Pesca, del Trabajo y Previsión Social, de Transportes, Agricultura, Justicia, de Carabineros, de Investigaciones, la Gerencia General de CORFO, Relaciones Exteriores, Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Salud y Desarrollo Regional.
- 3.- Un gran número de las Subsecretarías que respondieron, estiman que la relación de su respectiva Cartera con la Contraloría General, es óptima, pues sostienen que un alto porcentaje de sus Decretos son tramitados dentro del plazo que la Ley Orgánica de Contraloría fija al efecto (30 días) y que los documentos devueltos con reparos -formales o sustantivos- no es significativo.
- 4.- No obstante lo señalado, se han producido algunas dificultades con ciertos actos administrativos emanados del Ministerio de Planificación y Cooperación, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Economía, Subsecretaría de Pesca y Obras Públicas que por su relevancia resulta necesario tratar separadamente.

5.1 Ministerio de Planificación y Cooperación:

En su informe sostiene que en lo que dice relación con actos jurídicos-administrativos de rutina o que emanan de normas legales de antigua existencia, más del 98% de ellos no tuvieron reparos. Sólo un 1.2% tuvo observaciones de forma y un 0.8% de fondo, pero que, en definitiva, todos fueron cursados.

Serios inconvenientes han surgido, sin embargo, con ciertas materias de gran importancia, pero que escapan del ámbito jurídico-administrativo ordinario.

5.1.1 Programas de Cooperación Internacional

Durante un largo período, Chile no tuvo acceso a programas de cooperación internacional. A contar de 1990, la situación se revirtió y fue necesario incorporar al gasto social, una cantidad considerable de estos recursos a los presupuestos de los servicios.

Para ello, se utilizó la potestad administrativa del Presidente de la República y la facultad del artículo 32 N° 17 de la Constitución Política de la República, estos es, conducir las relaciones políticas con países y organismos internacionales y llevar a cabo negociaciones.

Dentro de tales facultades, se estimó que cabía plenamente la potestad de recibir aportes no reembolsables de cooperación y destinarlos al gasto social y de negociar créditos externos, incluida la facultad de suscribir acuerdos simples de recepción de recursos o de bases de futuros créditos.

No obstante, tal actividad se ha visto enormemente retardada en su operación administrativa, por cuanto la Contraloría General de la República interpretó restrictivamente las potestades presidenciales sobre la materia, exigiendo la aprobación por el Congreso Nacional de todo acto referido a asunto o materia internacional, incluso actos tan simple como recibir una donación.

El rechazo de los actos jurídicos administrativos provenientes de Mideplan, obligó a la búsqueda de caminos indirectos a través del artículo 13 de la Ley de Presupuesto, disposición que faculta al Ministerio de Hacienda a autorizar al Ministerio, organismos o Servicios Públicos a recibir donaciones, cuestión que ha

sido reconocida por la Contraloría General de la República y que ha paliado en parte la situación. En opinión de Mideplan la situación descrita restringe y significa desconocer una potestad legal importante de MIDEPLAN.

5.1.2 Actividades de programas de erradicación de pobreza (MIDEPLAN - FOSIS)

La creación del FOSIS significó una actividad absolutamente nueva para el Estado. Se caracterizaba por la urgencia en la decisión y en la acción. Sin embargo, los actos jurídico-administrativos de aprobación de convenios, estructuración regional del FOSIS, y ejecución presupuestaria general, han tenido demoras individuales de hasta 60 días corridos en la Contraloría General, en la cual fue necesario salvar un sinnúmero de observaciones formales (prescindibles), y de interpretaciones encontradas de las normas legales, aún llegando a concluir contra texto expreso. Hay casos mas alarmantes como el programa de riego a pequeños agricultores que llevan más de cuatro meses en la Contraloría aun sin tramitar.

5.1.3 Actividades SECTRA (Secretaría de Transportes)

Desde 1981, hasta junio de 1990, SECTRA (ex Sectu), trabajó normalmente en ODEPLAN, haciendo estudios de preinversión en vialidad y transporte urbano, sin que Contraloría General de la República objetara ninguno de los estudios durante 12 años (más de 40).

A contar de 1990, la Contraloría objetó categóricamente, la existencia de SECTRA, en primer lugar, y las facultades de MIDEPLAN, en materias de preinversión. Ello coincide con la dictación de la Ley 18.989 que transformó ODEPLAN en MIDEPLAN, pero con idénticas funciones de preinversión. No existe, entonces fundamento alguno, basado en la "... invariable doctrina y jurisprudencia administrativa..." para tal cambio de enfoque de la SECTRA.

Durante el segundo semestre de 1990, se cursó por parte de Contraloría, aunque en forma no fácil, las únicas licitaciones de preinversión, provenientes de decisiones tomadas en 1989. En noviembre de ese año se ingresaron las 8 resoluciones de licitaciones de estudios de preinversión en transportes. Todas similares, no obstante inexplicablemente sólo una fue aceptada y las

7 restantes fueron devueltas sin tramitar 6 meses después, sentando jurisprudencia de que MIDEPLAN carece de facultades para hacer estudios de preinversión sectorial.

Se solicitó reconsideración, la que fue resuelta favorablemente. Cabe destacar que las resoluciones entraron en Contraloría en noviembre de 1989 y salieron en junio de 1991. Para salvar la situación a futuro, ha sido indispensable que S.E. el Presidente de la República propusiere un proyecto de ley aclaratorio sobre la materia, hoy en el Congreso Nacional.

5.2 Ministerio de Relaciones Exteriores:

En su informe, esta Secretaría de Estado alude a dos situaciones que, como ya se ha dicho, son particularmente graves.

5.2.1 Devolución del Decreto N° 41 de 1991, que reconoce competencia, desde la fecha que indica, al Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

a) El Organismo Contralor en su oficio devolutorio N° 7.481, de 25 de marzo del año en curso, sostiene que el Decreto objetado incurre en la causal de efecto retroactivo al disponer que el Comité de Derechos Humanos, del Pacto antes citado, tendrá competencia para conocer de todo hecho que hubiere tenido su principio de ejecución después del 11 de marzo de 1990, data que es anterior a la entrada en vigencia del Tratado que le sirve de fundamento.

b) La causal esgrimida no toma en cuenta la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, cuyo artículo 28, si bien plantea el principio general sobre irretroactividad de los Tratados, admite aplicar las Convenciones Internacionales a situaciones planteadas o existentes cuando el Tratado ha entrado en vigor, se hayan, no obstante, originado con anterioridad.

Con ello se reconoce jurisdicción para conocer de actos como los llamados delitos continuos que se caracterizan por la pluralidad de acciones ejecutadas en tiempos diversos, o bien, mantenidos en el tiempo, y que son considerados en conjunto como un solo hecho punible.

c) El criterio que abonaría la toma de razón del Decreto devuelto, ha sido recogido, en forma reiterada por la jurisprudencia internacional, y la propia Contraloría General lo hizo suyo al tomar razón del Decreto N° 873 de 1990, que regulaba una situación de idéntico contenido jurídico.

d) Ese Ministerio ha solicitado la reconsideración del oficio devolutorio en comento. Adjunta copia de dicha solicitud y de sus antecedentes.

5.2.2 Devolución del Decreto N° 245 de 1991, que declara-vacante cargo servido por funcionario del Servicio Exterior.

a) Fundado en lo dispuesto en el artículo 58 del Decreto con Fuerza de Ley N° 33 de 1979, consistente en tener el afectado más de 60 años de edad, por el Decreto del epígrafe se dispuso la declaración de vacancia del cargo de Consejero o Cónsul General de 2ª Clase, 3ª Categoría Exterior, servido por el funcionario que se indica en su texto.

b) Por oficio N° 15.381, de 27 de junio del año en curso, la Contraloría General devolvió sin tramitar el Decreto citado, por estimar el Organismo Contralor que la causal de cese que servía de fundamento a dicho acto administrativo, se encontraba derogada a partir de la dictación de la Ley N° 18.575, cuyo artículo 48, al referirse a las causales de expiración en el empleo de los agentes del Estado, "no prevé como tal" la causal que invocaba el Decreto objetado.

c) Al resolver del modo indicado, el Contralor General se abstuvo de considerar la aplicación de la causal de cese que autoriza el artículo 48 de la Ley de Bases, referente a la "pérdida de los requisitos para ejercer la función", y al alcance que el propio Organismo Contralor había otorgado a dicha causal, en el sentido de considerarla comprensiva de la causal de cese por edad. (Dictámenes N°s. 43535 de 1971 y 42214 de 1977, en relación con el dictamen N° 27.218 de 1987).

d) Particularmente destacable es la situación originada a raíz de la toma de razón de un Decreto que versaba sobre el mismo punto de derecho que ahora se repara, dictado por la anterior administración -Decreto N° 578 de 1987-, y que el Contralor General tramitó sin reparos y cuando ya se encontraba en vigor la Ley de Bases N°

18.575, cuyo texto se estima ahora insuficiente para respaldar la dictación de una medida de análoga naturaleza jurídica.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha solicitado la reconsideración del oficio devolutorio en comento.

5.3 Ministerio de Salud

En los últimos doce meses es posible constatar que de los 1.695 decretos y resoluciones ministeriales afectos a control preventivo de legalidad, la Contraloría General de la República devolvió sin tramitar 245 decretos, lo que equivale a un 14% del total. De estos actos devueltos sin tramitar, 145 tuvieron en Contraloría una tramitación superior a 30 días.

Entre los decretos supremos devueltos sin tramitar están 131 que aprobaron los convenios entre Servicios de Salud y Municipalidades para el reforzamiento de la atención primaria, materia propia de un programa especial de enorme importancia para esta Secretaría de Estado.

La Contraloría fundamentó la devolución de estos últimos decretos señalando que sería "improcedente" lo estipulado en la cláusula cuarta de los convenios por cuanto allí se señalaba que: "aquella parte del saldo de facturación no cubierto en el año con facturación ni con sobrefacturación, deberá entenderse que se transfirió en calidad de incentivo". A juicio de la Contraloría, dichos desembolsos carecerían de fundamento en la medida que ellos no corresponden a contraprestaciones por parte de las Municipalidades.

Mediante Oficio ord. nº 20/659, de 4 de febrero de 1991, el Ministro de Salud solicitó al Contralor General de la República reconsiderar la devolución de los referidos decretos en virtud de los fundamentos de hecho y de derecho que latamente se exponen en el documento referido. Allí se sostiene, en síntesis, que los fondos traspasados por los Servicios de Salud a las Municipalidades a cargo de los establecimientos de atención primaria de salud, no están condicionados exclusiva y rígidamente a un determinado número de prestaciones asistenciales realizadas, desde el instante que en los contratos administrativos respectivos, sometidos a normas propias

del derecho público, se regula una compleja relación entre órganos estatales en que se contemplan derechos, obligaciones y mecanismos de incentivos y de cumplimiento de políticas de salud. En esa relación en verdad no es posible aplicar reglas de conmutatividad matemática ni criterios jurídicos que pugnan con la normativa que regula la referida relación orgánica. Esta solicitud de reconsideración estuvo en estudio en la Contraloría desde el 7 de febrero de 1991.

Sólo mediante oficio nº 16.096 fechado el 4 de julio de 1991 la Contraloría dio respuesta insistiendo en rechazar los referidos decretos aún cuando moderó los fundamentos de la devolución.

Respecto de otros actos administrativos, como aquellas, que disponen medidas que inciden en materias de menor importancia que las ya comentadas, podemos señalar el caso de la resolución nº 264, de 16 de abril de 1991, del Subsecretario de salud, que aprueba un convenio entre los Servicios de Salud y la Universidad de Chile para la atención de pacientes en el hospital José Joaquín Aguirre, acto administrativo que se encuentra pendiente en Contraloría desde el 22 de abril del año en curso.

5.4 Ministerio de Economía

De un total de 717 decretos que han sido enviados a la Contraloría, 516 se tramitaron dentro de los plazos normales que tiene este organismo contralor, de los restantes una gran mayoría han sido devueltos con tardanzas y los otros han tenido el siguiente tratamiento:

a) Veinte decretos han sido devueltos por razones de tipo formal documentación incompletas, errores dactilográficos etc-.

b) Treinta y cinco decretos relacionados con fijación de tarifas de agua potable y alcantarillado han sido devueltos y se encuentran pendientes porque la Contraloría consideró que los estudios de determinación de tarifas de dichos servicios no contienen los procedimientos de cálculo, que permitan verificar la aplicación de las fórmulas señaladas en la legislación y reglamentación respectiva, consignándose en dichos estudios solamente los resultados obtenidos y, un decreto de concesión eléctrica que se encuentra en espera de una

diligencia solicitada a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

c) Diez decretos relacionados con balances realizados por Sendos a las Direcciones Regionales fueron enviados a Corfo para que las empresas Regionales de Servicios Sanitarios efectúen las correcciones en sus respectivos balances.

5.5 Ministerio de Obras Públicas

La Contraloría General de la República ha devuelto a este Ministerio sin tramitar una serie de resoluciones y decretos, algunos de estos merecen un especial comentario.

5.5.1 Resuelvo D.G.O.P. N°600 de 3 de Diciembre de 1990. (Vialidad).

El citado resuelvo, mediante propuesta pública internacional adjudicaba los contratos para la ejecución de la "Ampliación de la Ruta 160, Sector Concepción - Coronel, Tramo Concepción - Coronel " y " Ampliación y Reposición ruta 150 Concepción - Tomé, Sector Concepción - Lirquén, Tramo Penco - Lirquén ".

En primer lugar, es necesario señalar que la ejecución de estas obras se venía postergando desde noviembre de 1989, en que la anterior administración llamó a una licitación, que luego desechó.

La Resolución de adjudicación de este contrato no fue tramitada por la Contraloría por estimar que la oferta ganadora no se ajustaba en forma estricta a las Bases. En esta materia se produjo una diferencia de criterio en la aplicación de las normativas acordadas por el Estado de Chile, en el anterior Gobierno, con el Banco Mundial para la adjudicación de contratos con financiamiento de esta institución, que son por lo demás las que se utilizan en todos los países en que éste opera.

El Ministerio, respetuoso del dictamen de la Contraloría, desechó la oferta de la empresa que se adjudicaba la ejecución conjunta de los dos tramos, lo que implicó perder el financiamiento del Banco Mundial para estas obras y retrasar por 8 meses su inicio.

El objetivo de estas obras es mejorar la capacidad y seguridad de rutas que tienen los tráficos más altos del país en las que en los últimos doce meses se han producido más de veinte accidentes fatales. Teniendo en cuenta el peligro que para la vida humana reviste el deplorable estado de estos caminos en la actualidad, el Ministerio estimó indispensable realizar estas obras con urgencia, por lo cual consideró plenamente justificada la declaración de emergencia para su ejecución.

Por esto, se descartó como inapropiado llamar a una nueva licitación que habría dilatado la ejecución de los trabajos y conveniente ejercer la atribución legal de declarar de emergencia la ejecución de las obras, por lo cual se solicitó al Sr. Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto MOP N° 294, de 1984, que fijó el texto actualizado de la Ley N° 15.840, Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y específicamente en conformidad al artículo 86 letra c) de dicho cuerpo normativo, la dictación del Decreto Supremo N° 56, de 11 de abril de 1991.

Los tramos refreídos que en forma conjunta se había propuesto adjudicar a la firma José Cartellone se han contratado con las dos empresas que seguían en precio a la oferta objetada por la Contraloría General de la República, consiguiéndose un costo para las obras similar al de la oferta más baja de la licitación. Las empresas adjudicatarias son BESALCO S.A. para el tramo Concepción - Coronel y José Cartellone, que también presentó oferta por los tramos separados, para el sector Penco - Lirquén. De esta manera se ha conseguido un costo conveniente usando un procedimiento transparente y objetivo para eliminar arbitrariedades y discriminaciones en la selección de las empresas constructoras de estas obras, seleccionándolas entre las que estuvieron inicialmente habilitadas para participar en estos trabajos.

Cabe señalar que los resueltos que aprobaban los respectivos Convenios de Trato Directo, Nos. 261 y 262, fueron a su vez devueltos por la Contraloría General, ante lo cual el Ministerio debió efectuar las aclaraciones correspondientes hasta obtener su Toma de razón el 6 de junio de 1991.

5.5.2 Resuelvo D.G.O.P. N° 43 de 29 de Enero de 1991. (Aeropuertos).

El señalado resuelvo aprobar la apertura de un Registro Especial para la inscripción de empresas consultoras en la licitación del Proyecto Nueva Area

Terminal de Pasajeros del Aeropuerto Arturo Merino Benítez.

La Contraloría General de la República, acogiendo una presentación de la directiva del Colegio de Arquitectos, que alegaba discriminación, devolvió sin tramitar la citada resolución y bases correspondientes del concurso.

En el señalado Registro estaban inscrito 7 consorcios de empresas que incluían ingenieros, arquitectos y expertos aeronáuticos. Una Comisión evaluadora formada por 11 profesionales representantes de distintas instituciones gubernamentales calificó de acuerdo a las bases las ofertas presentadas.

La decisión del Organismo Contralor impidió adjudicar este proyecto en la forma en que estaba previsto, conocida por todos los que participaban en el concurso respectivo.

Dada la urgencia de contar a la brevedad con un proyecto para esta obra, cuya ejecución se ha postergado por años, el Ministerio optó por contratar en forma directa este proyecto conforme al artículo 2º del Decreto 334 de 31 de octubre de 1984. Para esta contratación se tomaron en consideración todos los antecedentes que se habían recogido en él señalado concurso.

El contrato que se firmó con los consultores puso en perfecta igualdad a los distintos profesionales arquitectos e ingenieros particulares y se efectuó básicamente con los profesionales que se presentaron al proyecto sin reparo alguno por la Contraloría General de la República, quedando de manifiesto la transparencia y legalidad del procedimiento utilizado.

5.5.3 Resuelvo D.G.O.P. N° 77 de 11 de Febrero de 1991.
(Vialidad)

El citado Resuelvo aceptar Propuesta Pública de Proyecto " San Javier-Cauquenes " VII Región.

La Contraloría General de la República devolvió sin tramitar este resuelvo que aceptaba la oferta de la Empresa Benito Roggio e Hijos S.A., aduciendo que los profesionales que conforman la estructura orgánica de la Empresa, no han revalidado sus títulos en Chile.

El Proyecto " San Javier-Cauquenes ", está dentro del Programa BID, con un presupuesto oficial de \$ 1.209.061.335.

Cabe señalar que la ejecución de las obras señaladas han sido declaradas de emergencia por Decreto Supremo N° 57 de 01-04-91.

5.5.4 Resuelvo D.G.O.P. N° 608 del 5 de Diciembre de 1990 y Resuelvo D.G.O.P. N° 621 del 7 de Diciembre de 1990. (Vialidad)

Estas resoluciones se refieren a Propuestas Públicas Internacionales: " Reposición Ruta 5, Sector Bifurcación Parral - Chillán, Tramo Perquilauquen -Menelhue " y " Reposición Ruta N-49, Sector Chillán-Coihueco " respectivamente.

La Contraloría General de la República, no ha tomado razón de estas resoluciones, aduciendo razones de experiencia profesional y revalidación de títulos obtenidos en el extranjero. Los oficios enviados por el Director General de Obras Públicas solicitando la reconsideración de los reparos efectuados por el organismo contralor, fueron desestimados. En la práctica, esto significa la postergación de proyectos por un total de \$ 2.402.620.233.

5.5.5 Resuelvo D.G.O.P. N° 137 de 11 de Marzo de 1990. (Obras Portuarias)

El señalado resuelvo inserto en el Plan de Desarrollo Portuario de la V Región, aprobaba la contratación mediante trato directo, de los servicios de " Ingeniería de Detalle Sitios 3-2 y 1 Sur del Puerto de San Antonio".

En este caso, la Contraloría General de la República, como en los casos anteriores, se abstuvo de dar curso al resuelvo, señalando que no se habían revalidado los títulos de los profesionales extranjeros que participaban en la asesoría respectiva.

Las situaciones expuestas anteriormente, han significado un cambio en la doctrina con que la Contraloría interpreta la posibilidad de participación de profesionales extranjeros calificados en los contratos financiados por instituciones de crédito multilateral. Esto ha creado un serio impedimento para la operación de los créditos convenidos con estas instituciones.

Al respecto se ha enviado al Ministro Secretario General de la Presidencia un anteproyecto de Ley que agrega un nuevo artículo al Decreto MOP N° 294 de 1984, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de Ley N° 15.840 Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, a fin de resolver definitivamente en el futuro este problema de interpretación legal. El señalado proyecto de Ley se encuentra aprobado en primer trámite en el Congreso Nacional.

5.5.6 Decreto de Emergencia N° 130 del 21 de Junio de 1991. **(Vialidad)**

Este Decreto se dictó con motivo de los temporales ocurridos en la II, III y IV Regiones del país que ocasionar cuantiosos daños a la infraestructura de obras públicas, con pérdidas para la colectividad y el Fisco. Lo anterior, justificaba plenamente la ejecución de las obras mediante trato directo u otro sistema indicado en el Art. 86º del Decreto MOP. 294, de 1984, que fija el texto actualizado de la Ley 15.840, de Obras Públicas.

Sin embargo, la Contraloría General de la República, en una actitud diferente a la que mantuvo, frente a situaciones análogas en la Administración anterior, objetó el hecho que en las distintas Regiones en que se solicitaba la reposición de caminos de la red vial básica y comunal, luego de su individualización, se efectuaba una indicación de tipo genérico, con la expresión " otros caminos ".

Cabe señalar que el Ministerio debía evitar mayores atrasos e iniciar las obras, por lo que se eliminó dicha referencia, no obstante ser de común empleo en Decreto anteriores tramitados sin observaciones.

Como ya lo indicáramos, el Organismo Contralor, en el pasado, no efectuaba este tipo de reparo administrativo al Ministerio, por considerar que no es posible e detalle de todos los daños que se están produciendo en las Regiones al momento de solicitar la declaración de emergencia respectiva.

A modo de ejemplo, en el Decreto N° 65 de 14 de Marzo de 1985, respecto del cual tomó razón el día 18 del mismo mes y año, declaraba la emergencia de obras en la V, VI, VII y R. Metropolitana, e indicaba textualmente : " Otras obras de reparación en servicio de alcantari-llado ", "Varios sectores y puentes" y " Otros sectores

y puentes". El mismo trato dió la Contraloría, al tomar razón del Decreto N° 145 de 23 de Junio de 1986, que declaraba en emergencia obras en la V, VI, VII, VIII y R. Metropolitana, que incluía expresiones como "Varios sectores y puentes", "Varios sectores de caminos y puentes", "Varios caminos y puentes" y "Otros ríos esteros y canales", en este caso, refiriéndose a N° 170 de 3 de Agosto de 1987, entre otros.

Todo lo anterior, nos permite precisar que la Contraloría General de la República en esta materia ha variado inexplicativamente su criterio, lo cual ocasiona graves dificultades al Ministerio de Obras Públicas.

5.6 Subsecretaría de Pesca

De un total de 65 Decretos tramitados por esta Subsecretaría en el período consultado, 18 corresponden a vedas y otras medidas de administración pesquera y 47 corresponden a materias administrativas y de inversión.

Considero oportuno centrar estas observaciones complementarias en dos aspectos:

5.6.1 Decretos que establecen vedas de recursos hidrobiológicos.

Esta clase de decretos son sometidos al control de legalidad previa.

Estimamos que debieran ser objeto de control de legalidad a posteriori, toda vez que cualquiera demora en su tramitación redundaría en la pérdida de oportunidad de la medida y por ende en su eficacia.

El Contralor General de la República está facultado para eximir esta clase de Decretos del trámite de toma de razón previa.

5.6.2 Decretos devueltos sin tramitar:

Cabe destacar el Decreto N° 112 de 01 de Abril de 1991, que complementa el D.S. N° 175, de 1980 al reglamentar la sustitución de titulares de permisos de pesca, devueltos sin tramitar el 5 de Junio de 1991 por estimar el organismo contralor que no se ajusta a derecho.

En síntesis, la Contraloría General de la República objeta :

a) La definición de "Estado de plena explotación" del Art., 1º letra b), por haberse omitido señalar que este régimen se aplica a las "unidades de pesquería" de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 1º y 3º transitorios de la Ley Nº 18.892. Además, en el mismo artículo y letra no advierte el sentido de los términos "unidades extractivas", expresión que la Ley no contempla.

b) Objeta también la letra c) del Art. 3º, por cuanto estima que no es exigible que se acredite la titularidad en el dominio de la nave, toda vez que importaría una restricción al derecho garantizado por el Art. 19 Nº 21 de la Constitución Política. Igual fundamento invoca para observar el acápite final de la letra b) del Art. 3º.

c) Observa también un error formal en el Art., 2º. En efecto, con anterioridad, la propia Contraloría General objetó la interpretación del D.S. Nº 175 de 1980 y el procedimiento que aplicó la Subsecretaría de Pesca para la reasignación de los cupos de pesca que quedaban vacantes, cuando el titular de un permiso renunciaba y otra persona solicitaba el permiso correspondiente a ese cupo, situación que se producía en las pesquerías donde estaba restringido el acceso, atendido el estado de plena explotación de las especies.

Esta objeción de fondo, motivó a la Subsecretaría a dictar un Decreto que llenaría el vacío existente en el D.S. Nº 175 de 1980 y reglamentará la sustitución de titulares de permiso de pesca, en el período que mediará hasta la entrada en vigencia de la Ley Nº 18.892, prevista entonces para el 30 de Junio de 1991, la que contempla expresamente la sustitución de titulares.

Recibida la respuesta a la Contraloría el 7 de Junio de 1991, se consideró preferible esperar la entrada en vigencia de la nueva Ley de Pesca, la que daría solución legal al problema de fondo planteado.

Lamentablemente el despacho de la nueva Ley sufrió otro retraso, por lo que no pudo solucionarse un problema importante que afectaba a numerosas personas, cuya solicitudes permanecerán sin poder resolverse, hasta la entrada en vigencia de la Ley Nº 18.892, prorrogada hasta el 24 de Agosto de 1991.

6.- Conclusiones:

- 6.1 La primera conclusión que cabe destacar es que, tratándose de materias jurídico-administrativas de carácter rutinario, las Subsecretarías no tienen mayores reclamos que plantear frente al actuar de la Contraloría General de la República, estimando que sus respectivos actos administrativos son tramitados dentro de los plazos legales, siendo relativamente bajo el porcentaje de documentos que son devueltos fuera de los plazos que le establece la ley.
- 6.2 Distinta es la situación, sin embargo cuando nos enfrentamos a algunas materias sustantivas, pudiendo la Contraloría General de la República llegar a transformarse en un serio obstáculo frente a determinadas políticas o actuaciones de la Administración.

De los informes recibidos en que se manifiesta una mayor crítica a la actuación de la Contraloría, se infiere que: no resulta exagerado afirmar que el control preventivo es sumamente formalista (es decir, apegado más a la letra de los preceptos - de redacción no siempre feliz - que a su espíritu motivación); suele, además, ser errático o zigzagueante en materias tales como los decretos que aprueban convenios internacionales o la declaración de vacancia del cargo de un funcionario de RR.EE, donde a algunos les ha dado curso y a otros análogos los ha objetado, lo que desconcierta porque hace virtualmente imprescindible su criterio respecto a cada situación particular.

Por otro lado el control de legalidad ejercido por la Contraloría se torna retardatario cuando le toca conocer de situaciones y figuras nuevas, tal es el caso de los decretos enviados por el Fosis.

ZL/aam.