

CONTROL JURIDICO DE LAS EMPRESAS ESTATALES

por JAIME J. PONCE CUMPLIDO

La Empresa del Estado constituye en la actualidad el régimen organizativo de mayor desarrollo en el campo del derecho administrativo. El auge desmesurado alcanzado en los últimos tiempos se debe a que configura uno de los sistemas más adecuados para el cumplimiento y realización de los cometidos estatales.

La posición circunspecta, de simple fomento de la gestión particular, de los sistemas de organización administrativos clásicos, por así llamarlos, se sustituye hoy en día por un franco propósito de invadir el campo de la actividad privada mediante la estatización de servicios públicos fundamentales e implantación de industrias oficiales. Herramienta ideal para poner en movimiento la nueva proyección del Estado en la satisfacción de las necesidades públicas es la Empresa Estatal o Empresa Pública.

No necesitamos destacar que la Empresa del Estado, como representante de la política oficialista gubernativa en el campo industrial y comercial, esté desvinculada del concepto o noción de servicio público propiamente dicho. Responde, en cuanto a sus fines, a la idea de empresa, de negocio organizado del Estado con un propósito de lucro atenuado o restringido que justifica su incorporación al sistema administrativo.

Ventaja ostensible del régimen que estamos tratando es, indudablemente, su agilidad operativa en cuanto satisface necesidades de carácter general con prescindencia del complejo mecanismo burocrático, típico de los organismos integrantes del régimen administrativo central. Su acción es expedita y directa en razón de que su estructura es de carácter técnico, que conoce muy bien los problemas llamados a solucionar.

El legislador actual, consciente del papel preponderante que juega este régimen organizativo en el Estado moderno, ha dotado a la Empresa Pública de un conjunto de atributos necesarios e indis-

pensables para el logro de sus propósitos y fines perseguidos, que se traducen, fundamentalmente, en el otorgamiento de autonomía e independencia de gestión frente al Poder Central, en la concesión de patrimonio propio y personalidad jurídica distinta de la del Fisco, y en un relajamiento del control y supervigilancia que sobre estos entes compete al Jefe de la Administración del Estado.

Relativamente al control y supervigilancia de que son objeto las Empresas Estatales dentro de nuestro régimen jurídico positivo, es menester llamar la atención sobre el que ejerce la Contraloría General de la República, organismo máximo de fiscalización de los servicios públicos en el derecho positivo chileno. No hay que olvidar que siendo la fiscalización una de las bases orgánicas de la Administración, no existen órganos que puedan evadirse de control, por muy considerable que sea su autonomía.

La supervigilancia de la Contraloría General se ejercita sobre las Empresas del Estado, principalmente, mediante la designación de auditorías permanentes destacadas en ellas, que ejercen un control en muchos aspectos preventivos, como también a través de la exigencia de constituir caución ante sus oficinas a los empleados de dichas instituciones que tienen a su cargo la administración y custodia de sus dineros o bienes.

Esta última forma o modalidad de control se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, que establecen la obligación de todo funcionario o empleado que tenga a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes fiscales, de cualquiera naturaleza, de rendir una caución para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes u obligaciones.

Sobre esta materia la Contraloría Ge-

neral de la República emitió un pronunciamiento por el que se determinó la obligación por parte de los empleados de una Empresa del Estado de rendir fianza para asegurar el cumplimiento de custodia y administración de los fondos de la misma Empresa, tal es el dictamen N° 54.940, de 1963, que a continuación se transcribe:

“La Polla Chilena de Beneficencia es un servicio público funcionalmente descentralizado que tiene por función específica la de realizar y administrar un sistema de sorteos autorizados por ley. Por expresa disposición normativa, reviste la naturaleza jurídica de Empresa del Estado y como tal, su actividad está sometida al control y supervigilancia de la Contraloría General de la República.

“El carácter de organismo fiscalizado de la Institución en examen emana de su propia naturaleza ya que como servicio público integrante de la Administración del Estado queda bajo la supervigilancia amplia y general que el artículo 21 de la Constitución Política, el artículo 4 de la Ley 7.200 y, especialmente, la Ley Orgánica del Servicio entregan a la Contraloría General de la República. Así, además, lo preceptúa el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 120, de 1960, que aprobó la Ley Orgánica de la Polla Chilena de Beneficencia.

“Por consiguiente, siendo la Polla Chi-

lena de Beneficencia un servicio controlado queda sometido en todo a la Ley 10.336, Orgánica de este Organismo Contralor, y, en consecuencia, el personal de dicha Institución que tiene a su cargo administración y custodia de bienes y dineros está obligado a rendir caución ante esta Contraloría General en los términos que establecen los artículos 139 y 140 del mencionado cuerpo legal.

“Complementa y confirma el planteamiento anterior lo establecido en el dictamen N° 19.804, de 1963, artículo 139 de la Ley 10.336 no es absoluto, puesto que la obligación de rendir caución alcanza aún a un empleado particular o a toda persona que ejerza las funciones indicadas en un organismo de carácter estatal.

“De este modo, agrega el mencionado dictamen, no es posible restringir dicha obligación a los casos en que solamente se opere con fondos o bienes de la persona jurídica Fisco. La categórica expresión de la ley al referirse a los fondos o bienes fiscales “de cualquier naturaleza” indica que se ha usado el término fiscal en su acepción de “estatal”.

“**Conclusión:** Los empleados de la Polla de Beneficencia que tienen a su cargo la administración, recaudación y custodia de los bienes o fondos de la institución, están obligados a rendir fianza en la forma que prescriben los artículos 139 y siguientes de la Ley 10.336”.