

Reforma a la Contraloría General y soporte a la acción legislativa

El título de este artículo responde a la entrega del Informe de la Comisión Engel, o Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencia y la Corrupción, a sus recomendaciones y/o propuestas, y, a la propuesta de Espacio Público de artículo: "Nueva institucionalidad para la acción legislativa"¹ que sin duda deriva del trabajo de este Consejo como una tarea posterior a su entrega abierta a todos de "implementar regulaciones capaces de recuperar la confianza en las actividad política y en los mercados"². En el señalado artículo respetados miembros de Espacio Público han propuesto al país la creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico, dicha dirección prestaría al menos tres tipos de servicio:

“asesoría técnica para los parlamentarios en el proceso presupuestario; asesoría en análisis costo-beneficio social en proyectos de ley importantes, pero que no apliquen necesariamente gasto público, y análisis y prevención de problemas de implementación legal y administrativa. A través de este apoyo, el Congreso podrá definir las mejores alternativas en base a evidencias transversalmente validada y evitar que leyes sean inviables de poner en práctica posterior a su aprobación”

Precisan también que el nombramiento de "su Director debería hacerse a través de la Alta Dirección Pública".

La nueva institucionalidad propuesta no ha considerado que las asesorías al poder legislativo sobre proyectos leyes y reformas legales planteadas como un imperativo ineludible del Estado, y que sin duda son imprescindibles, en países con instituciones públicas sólidas y democracias avanzadas, como EE.UU. y Canadá, son funciones que recaen en sus Contralorías Generales que realizan auditorias de conveniencia y resultados en materias de leyes

Estas auditorías han sido reclamadas por nuestros ex contralores desde ya muchos años, y reforzarían un mayor control de probidad administrativa, del lobby y transparencia de proyectos leyes que implican recursos y/o impuestos para el Estado, y, contemplarían su aplicabilidad en materia legal y presupuestaria del Fisco para implementarlas. Preciso es destacar que la estructura u organigrama de la

¹ "Nueva institucionalidad para la acción legislativa"

<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-04-05&dtB=07-04-2016 0:00:00&Paginald=2&bodyid=1>, que nos dice:

² "Recuperar la confianza", Por Andrea Repetto

<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-04-28&dtB=08-04-2016 0:00:00&Paginald=3&bodyid=2>,

Contraloría General de la República contempla Contralorías Regionales, por lo tanto, las auditorías de conveniencia en materias legislativas se pueden realizar con participación y auditoría regional vinculante, por tanto, serían un aporte a la descentralización del país, a la promulgación de leyes de mejor implementación y raigambre a las realidades de organismos públicos y demandas regionales.

Citaré o incorporaré como párrafos constitutivos de este artículo opinión el texto de otro artículo escrito por mí en febrero de 2005, once años atrás, que, como verán, es origen y fundamento de párrafos precedentes y que su propio origen fue el artículo de opinión publicado " Reforma Pendiente a Empresas Públicas ".³ Su texto ha sido revisado y mejorado sin modificar su contenido, para luego, en párrafos siguientes, contextualizarlo a la actualidad en materias del informe de la Comisión Engel y del debate presente en el país para una nueva Constitución, por ser la Contraloría General asunto de uno de sus capítulos.

El texto escrito el 2005 es el siguiente:

"Coincido con Hernán Cheyre V⁴. miembro del Comité de Reforma del Estado, Talleres Bicentenarios, que en carta opinión de 21.01.05:" Reforma Pendiente en Empresas Públicas" - por los casos que han impactado al país en que están involucrados ministerios y/o empresas públicas- , nos dice que el cuestionamiento fundamental tiene que ver con la forma de gobierno que deben tener las empresas públicas, pero difiero de su propuesta de una reforma basada en dar un mayor poder a otro organismo de Estado, el SEP (Sistema de Empresas Públicas). En sus dos primeras recomendaciones propone redefinirlo como un "holding" de todas las empresas públicas, sin excepciones, con un directorio integrado por personas de reconocida capacidad profesional y empresarial.

Creemos que una reforma del Estado y de sus empresas es otra, que hace años está formulada constitucionalmente y que nuestro Contralor General, don Gustavo Sciolla, ha reiterado una vez más en el reciente seminario "Calidad de la Democracia", que se realizó en Viña del mar a fines de enero

Las actuales funciones de la Contraloría General de la República no contemplan auditorías de eficiencia y resultados en el buen uso de los recursos públicos, ni las auditorías de conveniencia de materias leyes que hoy son facultades del poder Ejecutivo. "Las contralorías existentes en distintos países están aplicando lo que se denomina auditoría plena.

³ Carta opinión "Reforma Pendiente a Empresas Públicas", Por Hernán Cheyre, El Mercurio, pág.. A2, 21 de mayo de 2005.

⁴ Hernán Cheyre Valenzuela , Economista P.U.C. de Chile, Master en Economía de la U. de Chicago, socio fundador de Econsult, miembro del Comité de Reforma del Estado, Talleres Bicentenarios-

Incluso en Canadá y en Estados Unidos se ha ido más lejos, porque además de las auditorías de eficiencia se realizan las de resultados y conveniencia".⁵

Recordemos que la Contraloría General es un organismo autónomo, no influido por sector político alguno, regido por un fuerte concepto de honor funcionarios y de probidad. Hoy, la falta de una Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, como lo dispone la Constitución de 1980, es una carencia grave para los intereses del Estado y resulta inapropiado que aún se rija por una ley de 1964, Ley N° 10.336 modificada posteriormente por Leyes y D.L.⁶, marco jurídico que circunscribe su labor a un control legalista y formal, limitado a establecer si se han aplicado bien por los Órganos de la Administración del Estado las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativas.

"Fuertes grupos políticos y económicos piensan que la eficiencia debe ser controlada por las autoridades administrativas - esto es, el Presidente de la República y sus ministros- y, en su caso, por el Congreso, por las funciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. Esto, tanto en la Constitución de 1925, como en la de 1980, tiene bastante de teórico, es difícil que el Jefe de Estado y una mayoría afín a él en la Cámara puedan ser rigurosos para con su administración entregada a sus correligionarios y afines".⁷

Mientras esta Ley Orgánica no exista y no se amplíen las labores fiscalizadoras y de auditorías en materias de leyes de la Contraloría General," la función de esta se queda en la cáscara y no en el contenido", , según propias palabras del reciente ex Contralor General Arturo Aylwin A.⁸

Con una Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General que le dé mayores poderes y un significativo mayor presupuesto y dotación de profesionales, peticiones que han hecho el ex y actual Contralor General y que el ejecutivo continúa desestimando, no habría pendiente ninguna reforma al SEP, y, el Estado tendría empresas y organismos públicos excelentes en el cumplimiento de sus funciones y garantizándonos sus beneficios y rentabilidades socioeconómica, el buen uso de los recursos públicos , la protección del bien común, el envío de mejores proyectos leyes

⁵ Extracto de artículo que menciona y cita a ex Contralor General Arturo Aylwin A.: "Fiscalización: Contralor Ataca Gasto "Grosero" De Los Recursos", El Mercurio, 01.10.2001, Cuerpo A. pág.1 y 23

⁶ Ley N° 10.336 . (Decreto N° 2421 Ministerio de Hacienda, D.O. 10/JUL/1964).que derogó el DFL N° 2980 bis de fecha 30.DIC. 1927. .

⁷ Artículo "Fiscalización: Contralor Ataca Gasto "Grosero" De Los Recursos", El Mercurio, 01 de Octubre de .2001, Cuerpo A. pág.1 y 23

⁸ Idem Np.p. anterior.

al Legislativo, todos factores primordiales para la confianza pública en las instituciones y el desarrollo sostenible.

"El control de la legalidad incluye el control de la eficiencia". En Chile, este precepto se hace realidad por la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de los Órganos de la Administración del Estado, porque dentro de la concepción amplia de la probidad administrativa incluye expresamente la eficiencia. Se ha determinado por la Contraloría General que por conducta negligente de funcionarios públicos (o de intereses contrapuestos al bien común), algunas deudas al Fisco no se cancelan, ni algunas leyes se respetan o fiscaliza su cumplimiento, con las consecuencias perniciosas para el patrimonio estatal. Ejemplos sobran: casos Corfo-Inverlink, Mop-Gate- Universidad de Chile, corrupciones municipales, derogaciones de Resoluciones y decretos erróneos, etc. También estos casos afectan al sector privado fuertemente para sus inversiones y confiabilidad en los organismos y autoridades administrativas del Estado.

Además de esta carencia de las auditorías señaladas -imperativas para una mejor institucionalidad y democracia- por parte de la Contraloría General, , recordemos que la transparencia de los actos de todos los organismos públicos - requisito exigido mediante leyes de bases generales, probidad y procedimientos de los Órganos del Estado de 1986(ley 18.575), 1999 (ley 19.653) y 2003 (ley 19.880)- y que garantizan el acceso a la información para una mejor democracia con una participación ciudadana que hace defensa de intereses generales mediante denuncias a la Contraloría General, en los hechos, ha sido eliminada por las Resoluciones Exentas de todas las reparticiones públicas que permitió el D.S. Nº 26/2001, que ampara la cultura del "secretismo" mediante causales amplias e infundadas de reserva de información.

06.02.2005

Meses después de escribir este artículo y enviarlo al diario (que no lo publicó), se publicó en el Diario Oficial de fecha 26.08.2005 la Ley Nº 20.050, *Reforma a la Constitución Política de la República*, que agregó o reformó inciso segundo de art.98 de la Constitución Política de la República, terminando con la nominación del Contralor General entre terna interna de funcionarios de ésta, abogados de larga trayectoria, méritos y probidad pública administrativa. Hoy el Contralor General es un abogado de prestigio que no requiere experiencia laboral en el servicio público, designado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio,

Es necesario recordar que en el año 2002, por Ley N° 19.817, se había creado el Tribunal de Segunda Instancia (art. 118 de Ley N° 10.336/64) integrado por el Contralor General y dos abogados designados por el Presidente de la República y que duran en su función cuatro años (al igual que el Presidente). Estos abogados integrantes del Tribunal son nombrados por el Presidente de la República de una terna propuesta por el Contralor General.

Ambas reformas, una a la Ley N° 10.336/64 y la otra posterior a la Constitución Política, sumadas, sostenemos han mermado la autonomía de la Contraloría General al poder Ejecutivo, permite o posibilitan al Presidente de la República, al Ejecutivo, un control de este Órgano Contralor y, así, la absolución de cargos a personeros de su administración.

Entonces, entre las reformas necesarias e indispensables a la Constitución Política creemos debiese ser revisada y debatida la conveniencia y resultados de la reforma constitucional a Contraloría General por Ley N° 20050 de 2005. Sus funcionarios reclaman volver a su mayor autonomía a poderes del Estado con la nominación de un Contralor que provenga de una proba y meritoria trayectoria en el servicio público, de una terna interna.⁹

Y, con urgencia, ser reformada, revisada y sistematizada la Ley N° 10.336 en esta materia, o, más bien, la promulgación de una nueva *Ley Orgánica Constitucional de Contraloría General*. Se debe incorporar en ésta las auditorias de conveniencia, eficiencia y resultados, y aumentar sus facultades de control en materias de transparencia y de fiscalizaciones, para responder a las actuales necesidades del país en el actual orden socioeconómico y rol del Estado, asegurando su autonomía política del poder Ejecutivo de turno y del Legislativo.

Visto lo expuesto, evidentemente discrepamos de lo dicho en TVN por Eduardo Engel el día de entrega del informe de "Comisión Engel", 24/ABR/2015, al consultársele respecto de que si la nueva Constitución es parte importante: para reconstruir la confianza en el país: "(...) *me parece un componente importante, pero creo que los componentes que vimos en la comisión son claves, independientes de cómo se resuelve la nueva Constitución(...)*"¹⁰

En la discusión académica actual tampoco vemos que sea tema esta reforma constitucional que afectan el rol de Contraloría General y que, estimamos, repercute

⁹ No es la única materia constitucional que requiere de un debate de conveniencia y resultados, esta la reforma al periodo presidencial, sobre el voto voluntario, el presidencialismo extremo, etc.

¹⁰ **"Presidente del Consejo Asesor Presidencial: Engel: " Los componentes que vimos en la comisión son claves independientes de cómo se resuelve la nueva Constitución" /EL Mercurio, pág, C2, Miércoles 29 de Abril de 2015**
<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-04-29&dtB=17-04-2016 0:00:00&Paginald=2&bodyid=3>

en todas las materias que trata el Informe entregado por la Comisión Engel, como tampoco ha tenido la academia una preocupación como la de Espacio Público por proponer una nueva institucionalidad para mejorar la acción legislativa. Esto queda de manifiesto en el encuentro convocado por la Universidad Católica del Norte a profesores de Derecho Administrativo chileno-argentino en septiembre de 2015 en Coquimbo por la Facultad de Ciencias Jurídicas¹¹

Pero, además, coincidiendo en que hay que mejorar las asesorías en el poder Legislativo, existe una poderosa razón para discrepar de la creación de esta nueva institucionalidad de acción legislativa propuesta por Espacio Público.

Esta razón de discrepancia estimamos es materia de un segundo artículo.

JUAN PABLO VIGNEAUX BRAVO

Arquitecto P.U.C.. de Chile 1983/ I.C.A. 4563

¹¹ Academia/**Función pública, probidad y transparencia abordan jornadas chileno-argentinas** /Fecha: 16 septiembre, 2015, [http://www.noticias.ucn.cl/destacado/funcion-publica-probidad-y-transparencia-abordan-jornadas-chileno-argentinas.](http://www.noticias.ucn.cl/destacado/funcion-publica-probidad-y-transparencia-abordan-jornadas-chileno-argentinas)