



EL CONGRESO NACIONAL: EN PARTE UN CASO DE CRISIS DE CONTROL

1.- Parto diciendo que ojalá que no exista alguien del Comité de Auditoría presenciando esta presentación.

1. El objeto de esta ponencia parte de la siguiente premisa:

“El cambio del modelo de control interno administrativo, en conjunto con otras medidas, como lo son por ejemplo el avance en los niveles de transparencia de las Cámaras del Congreso, y la implementación de una vocería coordinada con los departamentos del servicio, es indispensable y prioritario para contribuir a mejorar la imagen del Congreso Nacional en la ciudadanía

2. En otras palabras, la clave de la problemática de la deficiencia del control, en mi opinión, tiene su causa principal más en la naturaleza del control y alcance que se ejerce, que en la naturaleza o atribuciones del órgano contralor.

3. Aclaro que por control interno administrativo me refiero a todos los procesos no legislativos que contribuyen a la función parlamentaria, los cuales, en mayor o menor medida, tienen un alto impacto público y que se pueden agrupar en tres procesos:

- a) el proceso de asignaciones parlamentarias,
- b) los actos administrativos del poder legislativo,
- c) El control de la gestión administrativa y de la ejecución del presupuesto de la Corporación.

4. Todos procesos están regulados tanto por normas legales, reglamentarias de diversos órganos (Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, DIPRES, SUSESO, etc.) y por una serie de otros instrumentos jurídicos internos (acuerdos de comisiones, normas generales y particulares del Secretario y Prosecretario), y el control de su cumplimiento debe ser gestionado como un todo sistémico integrado con vocación más preventiva que expost, de manera de transformarse en una herramienta que agregue valor al quehacer institucional.



Primer proceso: pago de asignaciones parlamentarias y su control.

5. **El proceso de “asignaciones parlamentarias”**, comprende el procesamiento, pago y control de las asignaciones parlamentarias establecidas en el artículo 66 de la ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para el cumplimiento de la función parlamentaria.

En su procesamiento interviene el departamento de Finanzas del Senado y en menor medida la Fiscalía de la Corporación, en tanto que su control está sometido, en conformidad al artículo 66-A de la ley, al Comité de Auditoría Parlamentaria, organismo autónomo a quien le corresponde “controlar el uso de los fondos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria y de revisar las auditorías que el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional efectúen de sus gastos institucionales.

6. Aclaro que así como la Contraloría General de la República, órgano contralor de la Administración del Estado forma parte de ésta, es decir del Poder Ejecutivo, el que –por tanto- se controla asimismo, el Comité de Auditoría Parlamentaria, como órgano contralor de uso de las asignaciones parlamentarias que forma parte del Congreso, hace lo propio, por tanto el Congreso Nacional también se controla asimismo. Por tanto, el problema entonces no parece estar dado principalmente por la circunstancia de ser parte del Poder controlado, ya que en ambos casos se trata de órganos autónomos.

7 ¿Qué hace entonces que uno de los órganos, la Contraloría General de la República, sea –aparentemente- más eficiente que el otro, el Comité de Auditoría Parlamentaria, en sus funciones?

En nuestra opinión el problema radica en la naturaleza del control que se ejerce.

En efecto, el control de la Contraloría, principalmente tiene carácter preventivo y se efectúa antes de que el acto produzca sus efectos, mediante el trámite de toma de razón o incluso a través del registro. Si el acto sujeto a control es objetado no produce efectos jurídicos.



Nuestro Comité en cambio efectúa un control ex post o a posteriori mediante auditorías periódicas a los actos y procesos ya ejecutados y pagados, es decir, sobre la base de hechos consumados.

Imaginemos un momento un proceso donde los reembolsos de gastos de las funciones parlamentarias, las contrataciones de personal de apoyo, de asesores externos, de arriendo de sedes, previo a producir sus efectos -y no después-, tuvieran que ser aprobadas por nuestro órgano de control como un símil de la "toma de razón", que ventajas se obtendría:

- a) Por lo pronto, involucraría al órgano contralor en el proceso, obligándolo a asumir la responsabilidad de un efectivo control y no limitarse a mirar desde afuera y a levantar el dedo acusador de la ilegalidad ex post del acto.
- b) Más importante aún, impediría que nacieran a la vida actos viciados, con lo cual el efecto político de los supuestos vicios, ilicitudes y errores dejaría de recaer en el parlamentario.

Proponemos en este orden avanzar derechamente hacia el establecimiento de un sistema preventivo de control de Asignaciones parlamentarias y no sólo auditar ex post el proceso de pagos y rendiciones.

Segundo proceso: Control normativo de los actos administrativos de la Corporación.

8. En el segundo proceso, el de los actos administrativos de la Corporación comprende los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios, los procesos licitatorios, los vinculados al personal y los actos relativos a procesos establecidos por normas especiales como el lobby, transparencia, declaraciones de intereses y patrimonio y aquellos relacionados con la vinculación con la ciudadanía.

En este caso nuevamente nos encontramos con un control expost, efectuado por los auditores externos, limitándose la auditoría interna actualmente existente a un campo acotado y también ex post.

9. Sobre el particular estimamos que la sociedad actual camina hacia la existencia de mecanismos de control de cumplimiento normativo integral, que garanticen el respeto y cumplimiento de las diversas normas que informan el



quehacer del Senado tanto en lo administrativo y lo laboral como en lo presupuestario y financiero, mediante el establecimiento de órganos, políticas y procedimientos adecuados y suficientes para dicho objetivo.

10. Actualmente la Fiscalía participa en ambos procesos, desarrollando una serie de actuaciones administrativas y normativas, muchas de ellas sensibles para la Corporación, interactuando con todas las Unidades del Senado: Presidencia y Vicepresidencia, Secretario General, Prosecretario y los distintos Departamentos del servicio, así como también con los órganos autónomos (Consejo Resolutivo y Comité de Auditoría Parlamentaria) y diversos órganos externos (Ministerio Público, Tribunales y entidades públicas y privadas), sin embargo, una Fiscalía moderna, requiere actualmente no sólo un carácter ejecutivo y consultivo, sino también que dicha participación sea vinculante y obligatoria en determinados procedimientos, asumiendo además de manera paralela la labor de control en los dos procesos citados precedentemente de manera tal de obtener el cumplimiento normativo integral citado.

Tercer proceso: Gestión Administrativa y ejecución presupuestaria corporativa.

11.- Los estándares de transparencia y probidad que actualmente la ciudadanía exige al Congreso, adquieren hoy día una dimensión hasta hace pocos años impensada, en cuanto la sociedad civil hace escrutinio acerca del destino que se le da al presupuesto del Senado, la forma como se gasta, y la efectividad o retorno/beneficio de dicho gasto.

12.- En el Senado sin duda cobra mucha relevancia el elevar el estándar de auditoría interna en esta dimensión, permitiendo hacer un seguimiento permanente y continuo a la ejecución del presupuesto que se entrega anualmente para su funcionamiento, anticipando así hallazgos indeseados que generalmente aparecen en las auditorías externas, o en las investigaciones ciudadanas a través de particulares, la sociedad civil o de la prensa (pasajes, viáticos, gastos en contratos, etc.) .

13.- Lo anteriormente señalado debe ir apoyado además de un control del quehacer administrativo de las unidades de apoyo a la tarea legislativa. En efecto, debemos pasar a un control de gestión que contribuya a mejoramiento continuo y al



uso eficiente de los recursos del Senado, con mediciones periódicas e indicadores de gestión que permitan visibilizar a la ciudadanía el quehacer institucional

14. Creemos que la mejor manera de lograr cubrir el alcance propuesto para el sistema de control interno del Senado es implementando cabalmente órganos que ya se encontraban enunciados en diseños anteriores de la orgánica del Senado.

Por una parte, el Reglamento de Personal consigna la existencia del cargo de un Contralor, que hasta la fecha no ha sido proveído.

Pero por otra, el Acuerdo de la Comisión de Régimen Interior del Senado que creó la Fiscalía, aprobó un Reglamento de funcionamiento de la misma, a cargo de un Fiscal y con dos Unidades: Una Jurídica y otra de Control Interno, a cargo de un Auditor.

Actualmente la Fiscalía sólo consiste en la Unidad Jurídica, habiendo quedado la auditoría interna acotada en su funcionamiento y fuera de la Fiscalía.

Un sistema de control moderno y eficiente, que sea una herramienta que agregue valor a la Corporación, no debe quedar reducido a los aspectos normativos legales o reglamentarios, sino también, debe ser de alcance comprensivo, transformándose así mas bien en un sistema de control de cumplimiento normativo. Creemos que implica un fortalecimiento de la Fiscalía como un órgano no sólo jurídico sino también de control de las distintas áreas señaladas, lo que amerita fusionar las figuras de Fiscal y Contralor, y fortalecer el trabajo de cumplimiento normativo y de control interno a través de las siguientes unidades:

- i.- De Asesoría y Control Jurídico
- ii.- De Control de Gestión y Ejecución Presupuestaria
- iii.- De Transparencia e Información
- iv.- De Cumplimiento Normativo y Responsabilidad Administrativa (esta última la eliminaría, estaría dentro de control jurídico).