

Santiago, 18 de Abril de 1980.-

APERTURA : 9,30 Hrs.

PRESIDIO : PATRICIO AYLWIN

ASISTENTES : Jorge Mario Quinzio, Carlos Andrade, Raúl Espinoza, Ignacio Balbontín, Pedro J. Rodríguez, Julio Subercaseaux, Alejandro Silva, Eduardo Jara, Patricio Aylwin, Francisco Cumplido, Hugo Pereira, Jorge Molina, Hugo Fruhling, Gerardo Espinoza, Laureano León, Sergio Teitelboin y Jorge Correa.

Se pone nuevamente en tabla, para su discusión general, el informe sobre "Sistema de Control".

HUGO PEREIRA :

En primer lugar, hace presente la importancia que asigna al problema del control para un régimen verdaderamente democrático. A partir de ello, concluye en la necesidad de fortalecer los sistemas de fiscalización y los órganos que los ejercen; entendiéndose que son múltiples las organizaciones llamadas a ello, incluyendo entre ellas a la opinión pública.

De este análisis concluye en la necesidad de enfocar el problema del control en forma global; de acuerdo a un diseño completo.

Como introducción a ese diseño total, explicaría la importancia del control y su íntima relación con la democracia, **resaltando** que sólo este sistema puede asegurar un régimen honesto y expuesto diáfano a la opinión pública. Es necesario también explicar que la vigilancia es uno de los mejores acicates para una buena administración.

Le parece que esta introducción es importante para explicitar claramente una de las diferencias fundamentales entre democracia y autocracia.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Comparte las opiniones de Hugo Pereira.

A partir de esa misma misión es que propone hablar de responsabilidades más que de "controles". El efecto del control, que es precisamente la responsabilidad es lo que hace atractivo el fenómeno.

Hablar solamente de control podría implicar que algunos no pasaran de entender el hecho en sí, sin analizar sus consecuencias que son las importantes.

HUGO FRUHLING :

A su juicio hay tres puntos que deben recalcarse :

- a) La responsabilidad del control jurídico no puede recaer sólo en un funcionario. Así, más que el Contralor, entiendo que es la Contraloría la responsable de esta función;
- b) Estaría por un análisis más completo de lo que ha sido la Contraloría en el transcurso de estos seis años y medio. A su juicio, lo que ha sido el organismo durante este régimen debe mencionarse y analizarse, al igual como se hizo respecto del poder judicial. Así, estima que la principal causa de lo que ha sucedido con la Contraloría en este tiempo se debe a la verdadera autocracia del Contralor, quien ha podido decidir incluso que decretos quedan exentos del trámite de la toma de razón.
- c) Por último, comparto que el del control sobre la administración es un gran tema en sí, siendo inconveniente estudiarlo dividido de acuerdo a los órganos que ejercen la función.

IGNACIO BALBONTIN :

Considera que el tema ha sido tratado en forma muy parcial y restringida.

Estima que en un informe global sobre el control deben figurar también todos los organismos ya presupuestados por el Grupo de Estudios Constitucionales para la participación ciudadana. En este sentido, visualiza a la Contraloría como un ente evaluador, capaz de entregar una completa y moderna información a los organismos representativos de diverso orden que fiscalizan, evalúan y participan en la programación de los proyectos estatales.

RAUL ESPINOZA :

Comparto la opinión de analizar el problema del control como un todo. Puntualiza que el informe no pretendió esto, sino sólo tratar el tema de la Contraloría. Asimismo, hace ver que se omitió un análisis más completo del funcionamiento de la Contraloría durante estos años, ya que el tema había sido objeto de un informe elaborado por don César Arancada. SE ACUERDA hacer circular este trabajo entre los miembros de la Sub-comisión.

ALEJANDRO SILVA :

Destaca que esta función de control es una materia delicada de tratar por ser un tejido complejo que implica a una serie de factores y órganos. Así, explica que el control es una función generalizada en toda la organización estatal. De allí que no pueden estimarse como sinónimos el control y la Contraloría.

En referencia al órgano mismo de la Contraloría cree necesario tener presente y expresar en el informe tres puntos :

- a) Este organismo es llamado a ejercer control jurídico y no político;
- b) Su actividad se dirige sólo al aparato del Estado; y
- c) El organismo no está llamado a ejercer la función contencioso administrativa.

PATRICIO AYLWIN :

En primer lugar, hace algunas consideraciones generales :

- Para un justo análisis del informe, debe tenerse presente que éste no pretendió abordar el problema del control, sino sólo el de la Contraloría.
- En un análisis más general sobre el tema explicitaría el sentido del control, cual es, en último término, el buen funcionamiento del Estado para el cumplimiento de sus fines.
- Destacaría el papel que juega la opinión pública como ente contralor.

Si bien el control afecta a toda la organización estatal, abordaría más detalladamente el control sobre el órgano ejecutivo; el que, a su vez, recae sobre diferentes ámbitos :

- a) Se controla el correcto manejo financiero;
- b) Se controla la juridicidad y legalidad de los actos;
- c) La eficiencia técnica de la administración; y, por último
- d) Se ejerce el llamado control de mérito.

Estos diferentes tipos de control son ejercidos por diversos

órganos :

- a) Hay organismos de control político, como la Cámara de Diputados;
- b) Hay órganos de control jurídico; y
- c) Hay órganos de control financiero.

La Contraloría está llamada a ejercer de estos dos últimos tipos de controles sobre la administración.

A su juicio el organigrama debe ser de la siguiente forma :

1.- El control de mérito y oportunidad debe ejercerlo la Cámara de Diputados, sin perjuicio del que realice el pueblo directamente.

No otorgaría en ningún caso a la Contraloría atribuciones para este control de mérito u oportunidad.

2.- El control de eficiencia técnica. A su juicio, éste deben ejercerlo organismos de la propia administración estatal, tales como la Superintendencia de Educación o de Seguridad Social o una Comisión Nacional de Salud que se creara para el efecto, etc.

3.- El tercer y último ámbito es el control de juridicidad y el financiero :

a) Estima que el control financiero es función esencial de la Contraloría. Si bien este organismo no está llamado a llevar la contabilidad, debe auditarla, manteniendo la atribución de "exámen y juzgamiento" de las cuentas. No es partidario de llevar a un Tribunal de lo contencioso administrativo esta atribución, sino de mantenerla en manos de la Contraloría.

Por otra parte estaría por mantener un control preventivo, (de legalidad del gasto), respecto de aquéllos decretos que involucran gastos que se imputan a ítems variables del presupuesto.

b) En el tema del control jurídico cree necesario hacer algunas precisiones :

En primer lugar, comparte la crítica de que un ámbito demasiado amplio de control preventivo, ejercido a través de la toma de razón, entorpeció la actividad de la administración.

Sin embargo, es partidario de mantener el control previo de toda norma de carácter general, porque respecto de ellas se hace extremadamente complejo y difícil a los afectados las impugnaciones a posteriori.

Así, quedarían sin control preventivo los actos de efectos particulares, los que estarían entonces sujetos a control jurisdiccional.

Con todo, estaría por hacer una excepción a este último principio respecto de las normas del estatuto administrativo. Estima que la Contraloría ha cumplido en este aspecto una importante función que debe mantenerse. Habría entonces un control administrativo de legalidad de los decretos o resoluciones que afecten a empleados públicos, a través de la toma de razón; la que, en este caso podría ser a priori o a posteriori. Este colador de la toma de razón tendría además la ventaja de evitar que llegara un exceso de trabajo a los Tribunales Administrativos.

Siguiendo con su exposición explica que está por mantener la función inspectiva de la Contraloría, limitada eso sí a los aspectos financieros y jurídicos; teniendo en algunos casos, pero ejercida en forma prudente, la facultad de sumarizar a los empleados (toda vez que los sumarios internos no han demostrado siempre la debida imparcialidad).

- Por otra parte, se muestra partidario de suprimir el papel de asesoría jurídica que ejercía la Contraloría a través de sus dictámenes y que la transformó en un verdadero órgano co-administrador. Al respecto cree necesario que la administración asuma la responsabilidad de sus propias funciones sin delegarlas.

- Por último, está de acuerdo con la proposición de "democratizar el sistema interno de la Contraloría. Estima, sin embargo ventajoso que aparezca una cabeza del organismo como responsable, y por esa razón no diluiría demasiado las responsabilidades. Estaría por limitar el plazo de duración del Contralor y establecer un tope de edad para ejercer el cargo. Asimismo, es partidario que la ley (y no sólo a través de la delegación) otorgue algunas facultades a funcionarios subalternos, tales como las de reprobación, inspección y otras.

Expresa finalmente que las ideas anteriormente expuestas deberían lógicamente situarse en el más amplio marco de todo el sistema de control al Estado.

HUGO PEREIRA :

Apoya la idea de mantener el mecanismo de la toma de razón respecto de los decretos vinculados a empleados públicos. Para ellos, este trámite sería el agotamiento de la vía administrativa previa a la jurisdiccional.

IGNACIO BALBONTIN :

Comparte plenamente la exposición que hiciera Patricio Aylwin.

En seguida, pasa a referirse a un tema que, a su juicio, es de suma importancia y que se encuentra vitalmente ligado al del control; este es, el de las estadísticas y datos fidedignos indispensables para controlar o evaluar cualquier política. Hace ver que en estos últimos años han desaparecido una serie de fundamentales estadísticas en materias tales como Salud, Vivienda y Educación.

Debe existir un órgano público que garantice la existencia de toda la información necesaria para un correcto análisis de la actividad estatal. Sólo de esta forma podrían ejercer bien sus funciones los órganos de participación y los fiscalizadores.

EDUARDO JARA :

A su juicio, la tarea de asegurar que exista la información necesaria corresponde a la Cámara Política.

Para los efectos del 2º informe, entiende que los organismos de participación podrían recibir los reclamos ciudadanos y criticar la administración, pero no se les otorgaría a estos organismos, potestades fiscalizadoras.

Invita a precisar más el concepto de democratización de la Contraloría, y de los mecanismos que se estimen conducentes para lograrlo. El personalmente entiende esto, no como una colegiación; sino como un conjunto de limitaciones y controles para el Contralor; lo que se lograría básicamente a través de los Tribunales Administrativos.

IGNACIO BALBONTIN :

Aclara su intervención señalando que no la entiende como parte del control político. Lo que sugiere es que existan garantías de una

información suficiente y apta de la administración para que los organismos de participación puedan cumplir con sus fines; y para que los órganos fiscalizadores puedan hacer otro tanto.

PATRICIO AYLWIN :

Explica que el objetivo señalado por I. Balbontín se intentó lograr a través de las Oficinas de Información del Senado.

A su juicio, este banco de datos debe ser manejado por un organismo relativamente autónomo que cuente con facultades suficientes para exigir de la administración que se le proporcionen los datos suficientes. Este organismo quedaría solamente bajo el control de la Contraloría General y de la Cámara de Diputados.

EDUARDO JARA :

Si no entiende mal, el problema se solucionaría perfeccionando el Instituto Nacional de Estadísticas.

CARLOS ANDRADE :

Complementa la información dada por Patricio Aylwin. Explica que las oficinas de informaciones del Senado tenían por objeto perfeccionar los sistemas de fiscalización existentes. Para ello, contaban con facultades para exigir todo tipo de información, incluso la secreta.

RAUL ESPINOZA :

Recapitulando un poco, entiende que los puntos defectuosos de la Contraloría y sus funciones tuvieron básicamente las siguientes causas :

- a) El exceso de atribuciones con que contaba el organismo;
- b) La falta de Tribunales Administrativos, lo que influyó decisivamente en lo anterior;
- c) La facultad otorgada a la Contraloría de emitir dictámenes que pasaron a ser de hecho obligatorios para la administración a causa de su negligencia; y
- d) Autocracia del Contralor, con exceso de discrecionalidad.

HUGO FRUHLING :

Recogiendo la pregunta de Eduardo Jara entiende que podrían tomarse las siguientes medidas para lograr la democratización interna de la Contraloría :

- a) No entregar al propio Contralor la facultad de eximir determinados decretos del trámite de la toma de razón, sino sólo autorizar a la ley para ello.
- b) A objeto de darles mayor fuerza a los informes de los equipos técnicos de la Contraloría, estaría por hacerlos públicos.
- c) Delegación, por la vía legal, de algunas atribuciones de la Contraloría en funcionarios subalternos de ésta; y
- d) El establecimiento de los Tribunales Administrativos, los que podrían revisar e impugnar las decisiones del Contralor en los casos de que conozcan.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Interviene reafirmando, en primer lugar, la proposición de Ignacio Balbontín.

Da a entender la importancia que hoy tienen esas estadísticas, del momento que todo modelo de desarrollo parte de una visión de la realidad que proporcione esa técnica.

El problema jurídico constitucional de lo anterior se limita al de la independencia del organismo que maneja el banco de datos. Es de opinión de que este organismo cuente con una autonomía total y que sólo quede sujeto a control en el cumplimiento de sus deberes legales. La revisión de la técnica con que el organismo opere no corresponde sino a las Universidades, las que si podrían criticarlo, para lo cual debe obligarse al organismo a publicar el método empleado para llegar a sus resultados.

En suma, le parece necesario insistir en la necesidad e importancia de un banco de datos (que podría incluso llevar el Balance General de la Nación), que sólo estuviera fiscalizado por la Contraloría General en el aspecto del cumplimiento de sus deberes legales.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Considera de extraordinaria importancia este tema de la información, por ser uno de los presupuestos básicos del control, pero no lo ahondaría pues, en ese caso, habría que hacer otro tanto con los demás supuestos de una buena fiscalización, lo que excedería con mucho las pretensiones del Grupo de Estudios Constitucionales.

ALEJANDRO SILVA :

Sobre la pregunta de Eduardo Jara explica que él tiende a entender la democratización de la Contraloría no sólo como un problema de organización interna; sino sobretudo como un objetivo a lograrse a través de un efectivo funcionamiento del sistema de responsabilidades. Ello implica, en primer lugar, pensar en el Contralor: su nombramiento, su destitución, el juicio político, la duración en el cargo, la edad tope para ejercerlo, etc.; y, luego, preocuparse de los Tribunales Administrativos.

Así, a su juicio, la democratización no debe entenderse como la democratización interna del organismo; sino como el intento de lograr que todo él responda realmente a la voluntad nacional.

HUGO PEREIRA :

Haciéndose cargo también de la pregunta de Eduardo Jara, le parece necesario sobretudo evitar que el Contralor se transforme en un autócrata. Para ello cree necesario poner atención en las siguientes puntos :

- a) Como se gesta el nombramiento del Contralor para que este responda lo más fielmente posible a la voluntad del soberano;
- b) Mantener la posibilidad de hacer efectiva su responsabilidad a través del juicio político por notable abandono de sus deberes;
- c) Idear algunos mecanismo para asegurar que los criterios de los equipos técnicos internos del organismo influyan en las decisiones finales del Contralor;
- d) De mantenerse el mecanismo de la toma de razón (de lo que él es partidario, en términos similares a los propuestos por Patricio Aylwin) sugiere reglamentar el hoy tolerado sistema de escuchar a los presuntos afectados con la norma en estudio antes de tomar razón de ella.

RAUL ESPINOZA :

Intentaría, en el trámite de la toma de razón, dar la mayor importancia al informe del Departamento Jurídico; pero sin llegar a hacerlo obligatorio.

JORGE CORREA :

Recuerda que, a propósito del mecanismo del juicio político mencionado por don Hugo Pereira; en la Sesión anterior don Francisco Cumpido propuso una idea, que el comparte, consistente en ampliar las causas de acusación política, al Contralor más allá del simple incumplimiento de sus deberes funcionarios, extendiéndola a la revisión cualitativa de sus actuaciones.

PATRICIO AYLWIN :

Propone se pase el tema a segundo informe para lo que la Sub-comisión, tomando en cuenta todo lo debatido, elabore un informe más global sobre los sistemas de control.

EDUARDO JARA :

Propone ampliar la Sub-comisión con miembros de la Comisión Permanente que se interesen.

Se proponen algunos nombres, excusándose de participar don Hugo Pereira por estar con exceso de trabajo.

En suma, se ACUERDA remitir los antecedentes a la Sub-comisión para que ésta elabore un 2º informe más amplio. Para ello, se integrarán a ella don Carlos Andrade y don Hugo Fruhling; sin perjuicio de otras personas ajenas a la Comisión Permanente que la misma Sub-comisión invite.

Se levanta la Sesión a las 11,30 Hrs.

JC/mpdr.