

# UNA NUEVA CONTRALORIA PARA EL CHILE DEL SIGLO XXI

Sebastián Piñera E.  
Ignacio Rivadeneira H.

## I.- Introducción

Nuestra Constitución Política de la República establece, en su artículo 98, que *“un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”*.

**Pese a la enorme trascendencia que la Contraloría General de la República está llamada a cumplir en nuestro ordenamiento institucional, ella continúa rigiéndose por una ley que data de 1964 y que, a su vez, recoge normas de 1927. Es decir, mantiene una estructura de casi de 80 años de antigüedad diseñada para fiscalizar a un Estado omnipotente, paternalista, empresario, estatista y centralizado.** De hecho, si bien la Constitución establece que será una ley orgánica constitucional la que regulará todo lo relativo a la organización, el funcionamiento y sus atribuciones, a la fecha ésta no ha sido siquiera dictada. La última iniciativa importante a este efecto fue un proyecto de ley orgánica presentado por el ex Presidente Aylwin en 1992, que no tuvo avance alguno en su tramitación y fue finalmente retirado por el ex Presidente Lagos. Los restantes, no han sido sino avances legislativos parciales<sup>1</sup> y claramente insuficientes atendido el aumento generalizado en la percepción de la corrupción de los últimos años en nuestro país.

En efecto, llama profundamente la atención el que, a pesar de los profundos cambios económicos, políticos, sociales, tecnológicos e institucionales que ha experimentado el país y su administración pública desde entonces, la Contraloría General de la República no haya sido objeto de una revisión profunda y cabal de sus funciones, personal y medios.

Sin perjuicio de lo anterior, es imposible no reconocer la extraordinaria labor que la Contraloría ha jugado en orden a asegurar el respeto al ordenamiento jurídico y, muy especialmente, la preservación de la probidad funcionaria. Además, mediante su facultad dictaminadora, la Contraloría interpreta continuamente una frondosa, cambiante y muchas veces contradictoria regulación administrativa, facilitando de esta forma la acción uniforme de la administración del Estado.

Pese a sus carencias materiales y gracias al ejercicio independiente, responsable y abnegado de la inmensa mayoría de sus funcionarios y autoridades, la Contraloría se ha

---

<sup>1</sup> Entre ellas destacan iniciativas legales relacionadas con aspectos remuneracionales, como la ley N° 19.187, de 1992, que modificó la planta de personal; la ley 19.562, de 1998, que estableció una serie de asignaciones y otros beneficios y la ley N° 19.663, de 2000, que concedió asignaciones de responsabilidad y control a la vez que creó nuevos cargos directivos y técnicos.

transformado así en una institución insustituible para la protección y resguardo del estado de derecho en nuestro país. Los datos oficiales, obtenidos en base a las respectivas cuentas públicas del año 2005, demuestran la enorme carga y relevancia de su trabajo (ese año efectuó 226.385 controles de legalidad mediante el trámite de toma de razón, 48 sumarios, 1287 presentaciones jurisdiccionales, 108 juicios de cuenta, etc.)

**En el programa de gobierno “Un Chile Libre, Grande y Justo: Se Puede” que propusimos al país en la última elección presidencial, nos comprometimos a dictar una nueva Ley Orgánica Constitucional para la Contraloría y a modernizar de manera radical sus procedimientos, atribuciones y medios. Los últimos casos de corrupción conocidos, demuestran la urgencia de implementar nuestra propuesta sobre esta materia. Por lo demás, aunque en términos bastante más escuetos, también el programa de la actual Presidenta se planteó un objetivo parecido, por lo que creemos que existiría el consenso suficiente para impulsar una modernización de esta envergadura.**

Por lo mismo, hacemos un llamado a las autoridades para definir, en el menor tiempo posible, el texto de una nueva Ley Orgánica Constitucional para nuestra Contraloría General de la República, cuyos fundamentos debieran ser, a nuestro juicio, los que expondremos a continuación.

## **2.-PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA**

### **2.1.- Fortalecimiento del control preventivo de los actos de la administración y aplicación efectiva del principio general de procedencia del trámite de toma de razón.**

El artículo 99 de la Constitución Política le otorga a la Contraloría General de la República la función privativa y excluyente de controlar anticipadamente la constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración, especialmente decretos y resoluciones, mediante la institución denominada *toma de razón*<sup>2</sup>. Esta función preventiva, bastante atípica en el derecho comparado aunque de antigua data en nuestro sistema constitucional y legal, ha permitido evitar transgresiones a nuestro ordenamiento jurídico, protegiendo así mejor el patrimonio público y evitando muchos actos de corrupción, llegando a constituirse en uno de los aspectos claves que explican la estabilidad del régimen jurídico administrativo chileno.

Por su parte, la actual Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, establece en su artículo 10 que *“el Contralor General tomará razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicio que deben tramitarse por la Contraloría (...). No obstante, el Contralor General podrá eximir a uno más Ministerios o Servicios del trámite de la toma de razón de los decretos supremos o resoluciones que concedan licencias, feriados, y permisos con goce de sueldos o que se refieran a otras materias que no considere esenciales”*.

---

<sup>2</sup> Dice el artículo 99 de la Constitución Política: *“En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer”*.

Como se aprecia, el espíritu, tanto del constituyente como del legislador, ha sido que, en principio, todos los actos de la Administración queden sometidos al trámite de toma de razón previa, pudiendo eximirse sólo aquellos que el Contralor considere “*no esenciales*”.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte, el modo como se ha venido ejerciendo este control de legalidad previo ha sido seriamente distorsionado en los hechos, incumpléndose de esta forma el mandato constitucional y legal. Ello por cuanto la Resolución N° 520 de 1996 dictada por el Contralor General de la República, alteró la regla general, estableciendo el principio inverso según el cual todos los decretos y resoluciones de la Administración quedarían eximidos del trámite de toma de razón excepto aquellos a los cuales la Contraloría les confiriera el carácter de “*materias esenciales*”.

Como se comprenderá, los efectos de lo anterior son variados y graves, según lo han reconocido importantes profesores de Derecho Administrativo e incluso antiguas altas autoridades del propia Contraloría. En efecto, esta forma de proceder ha dejado en la indeterminación a los actos sujetos a este control de legalidad previa, quedando gran cantidad de actos esenciales exentos del trámite y de la debida publicidad, siendo insuficientes, por no ser oportunos, los controles de reemplazo que se han dispuestos. Por otra parte, se ha incentivado la proliferación de malas prácticas al interior de la Administración. Así, para que un órgano administrativo logre evitar el trámite de toma de razón, le basta hoy revestir a su acto administrativo de una forma distinta de aquella respecto de las cuales la Resolución N° 520 ha establecido específicamente el trámite, excluyendo por esta vía de la toma de razón a numerosos actos administrativos relativos a materias esenciales.

Para hacer frente a lo anterior, proponemos lo siguiente:

- La derogación de la resolución N° 520 y la dictación, en su reemplazo, de una nueva que de cumplimiento estricto al mandato constitucional y legal, estableciendo, como regla general, la procedencia del trámite de toma de razón y estableciendo exenciones explícitas con criterio excepcional y por causales legales. Obviamente, lo anterior requerirá de un aumento sustancial del presupuesto con que actualmente cuenta la Contraloría, así como de que ésta persevere en su afán por seguir reduciendo los plazos de tramitación de la toma de razón, tal cual lo ha venido haciendo en los últimos años. A ambos requisitos nos referiremos en extenso a continuación.

## **2.2.- Duplicar su presupuesto en cuatro años y darle mayor autonomía en la administración de sus recursos.**

Pese a la función esencial que la Contraloría está llamada a cumplir, este órgano ha sufrido un serio rezago en lo que a su financiamiento se refiere. En efecto, Ya en 1959 el DFL N° 42 estableció un financiamiento mínimo equivalente al 0,39% del monto del presupuesto público anual, otorgando de paso una amplia autonomía al Contralor para determinar, con cargo a dicho monto, las entradas y gastos del Servicio, las remuneraciones del personal de su dependencia y la forma de organización interna de la Contraloría.

Lamentablemente, este piso presupuestario mínimo y la mayor parte de la autonomía para disponer de él, se perdió en la década de los años 70. Con posterioridad al retorno a la democracia en 1990, el rezago presupuestario de la Contraloría lejos de subsanarse, ha tendido a agravarse.

En efecto, su presupuesto se ha mantenido bastante estable en el tiempo, pese al enorme aumento de los recursos públicos cuyo expendio está llamado a controlar. A modo de ejemplo, consignemos que el año 2006 el presupuesto total de la contraloría ascendió a \$28.057.490.000 (\$29.039.502.00 real), mientras que para el próximo año 2007 el proyecto de ley de presupuesto contempla \$29.546.680.000, lo que significa un escuálido 1.7% de aumento, frente un gasto público total que aumenta casi en un 10%. Este monto no alcanza al 0,16% del presupuesto público total para el año 2007, lo cual es proporcionalmente menos de la mitad de lo que la Contraloría recibía hasta antes de la derogación del DFL 42, en la década de los setenta.

También es útil, para hacerse una idea más precisa de la escasa importancia que los gobiernos de la Concertación le han asignado a la Contraloría, comparar su presupuesto con el de otros órganos de rango constitucional. Así, el citado monto total que el proyecto de ley de presupuesto contempla para la Contraloría General de la República para el año 2007 es menos de la mitad del presupuesto del Congreso Nacional (\$63.719.114.000); es casi un 50% inferior al del Servicio de Registro Civil (\$45.243.189.000); es un 65% inferior al del Ministerio Público (\$ 80.998.440.000), y es menos de un 15% del que corresponde al Poder Judicial (\$206.724.676.000).

Resulta especialmente sorprendente que las autoridades del Ministerio de Hacienda decidan el otorgamiento de recursos a la Contraloría como si ésta fuera un servicio más, procurando economizar a su cargo, sin darse cuenta de que en definitiva esa economía puede significar un costo mucho mayor para el país, como los últimos casos de corrupción conocidos han demostrado, con el agravante de que no solo se trata de un costo económico, sino de un grave deterioro en la imagen y confianza de la Administración del Estado frente a los ciudadanos.

Nuestra propuesta en este sentido es la siguiente:

- Por una parte, proponemos de aquí a cuatro años duplicar el presupuesto público de la Contraloría General de la República, llevándolo a un porcentaje al menos equivalente al que gozaba hasta la década del setenta.
- Aumentar la autonomía para gestionar dichos recursos a las autoridades de la propia Contraloría, a fin de evitar intromisiones indebidas de los entes fiscalizados en dicha gestión que pudiera entorpecer su actuar.

### **2.3.- Modernización y profesionalización de la planta de la Contraloría General de la República.**

Tal como lo han señalado invariablemente los últimos Contralores, se requiere con urgencia la aprobación de una nueva planta de personal para la Contraloría, que responda adecuadamente a las funciones y requerimientos que está llamada a cumplir, que tienda a la profesionalización creciente de sus funcionarios y que les garantice una auténtica carrera funcionaria.

Tal como se aprecia en el cuadro que se muestra a continuación, la planta total de la Contraloría lejos de aumentar ha disminuido en los últimos seis años, manteniéndose una baja proporción de profesionales dentro de su dotación (menos del 47%), la inmensa mayoría de los cuales son abogados.

**EVOLUCIÓN DOTACIÓN EFECTIVA DEL PERSONAL DE CONTRALORÍA**

<b>Año</b>	<b>Directivos Profesionales</b>	<b>Directivos no Profesionales</b>	<b>Profesionales</b>	<b>Técnicos</b>	<b>Administrativos</b>	<b>Total</b>
<b>1999</b>	110	25	539	175	564	1.413
<b>2000</b>	109	24	529	189	557	1.408
<b>2001</b>	105	0	536	195	562	1.398
<b>2002</b>	107	24	536	200	524	1.391
<b>2003</b>	104	25	545	204	533	1.411
<b>2004</b>	104	24	535	206	529	1.398

**EVOLUCIÓN PROPORCIÓN DEL PERSONAL DE CONTRALORÍA**

<b>Año</b>	<b>Directivos Profesionales</b>	<b>Directivos no Profesionales</b>	<b>Profesionales</b>	<b>Técnicos</b>	<b>Administrativos</b>	<b>Total %</b>
<b>1999</b>	8	2	38	12	40	100
<b>2000</b>	8	2	38	13	40	100
<b>2001</b>	8	0	38	14	40	100
<b>2002</b>	8	2	39	14	38	100
<b>2003</b>	7	2	39	14	38	100
<b>2004</b>	7	2	38	15	38	100

A este respecto, proponemos lo siguiente:

- Aumentar sustantivamente la dotación de la Contraloría, poniendo un énfasis especial en la contratación de profesionales. A este respecto creemos que debe incorporarse a la planta a otras especialidades distinta de la abogacía, como por ejemplo, ingenieros civiles y comerciales; auditores, especialistas en computación, constructores, etc., a fin de que se fiscalice de mejor manera y con calificación técnica, la gran variedad de actividades del sector público moderno.
- Permitir la externalización de funciones, de tal manera que, selectivamente, atendida la especialidad de las materias sujetas a su fiscalización, pueda Contraloría contratar a especialistas externos.
- Establecimiento de ingresos variables y retribuciones pecuniarias asociadas a las responsabilidades asumidas y al logro de metas establecidos en la lucha contra la corrupción y la ilegalidad administrativa.

**2.4.- Perfeccionamiento de los controles internos de las reparticiones y servicios públicos.**

Toda función administrativa comprende las tareas de planificación, organización, dirección y, por cierto, su control<sup>3</sup>. Tratándose de la administración pública, estos cometidos están reconocidos de manera explícita en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en diferentes artículos. Así, por ejemplo, su artículo 31 establece que *“a los jefes de servicio les corresponderá dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio; **controlarlo** y velar por el cumplimiento de sus objetivos”*. La misma ley, dispone que *“las autoridades y Jefaturas ejercerán un **control permanente**”* del funcionamiento y actuación de su personal. El control se extiende tanto a la eficiencia y eficacia como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones. A su vez, los Ministerios deben fiscalizar las actividades del respectivo sector.

Es obligación de la administración, entonces, ejercer el control interno de su propia actividad a través de distintas instancias que existen a tales efectos, llámense asesorías jurídicas, fiscalías, auditorías, oficinas de control, contralorías internas, departamentos de fiscalización, etc. Sin perjuicio de lo anterior, incumbe a la Contraloría General el ejercicio del control externo de la Administración. Este control externo, que tuvo su origen en las recomendaciones de la misión Kemmerer en 1925, tiene por finalidad asegurar la regularidad de las operaciones del Estado por un organismo autónomo e independiente de todos los Ministerios.

Si bien el control interno es indispensable, sólo el control externo e independiente permite asegurar la regularidad y legalidad de los actos del Estado. Ello por cuanto el control interno que efectúan contralores, inspectores, auditores u otros empleados al interior de los distintos órganos de Estado no es enteramente autónomo e independiente del órgano fiscalizado, dado que dichos funcionarios forman parte de dicho órgano, por lo que dependen y reportan al Jefe de Servicio, quedando sólo sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría<sup>4</sup>. Evidentemente, la falta de autonomía e independencia de los funcionarios a cargo del control interno de las distintas reparticiones y servicios públicos afecta seriamente la eficacia de su acción, exigiendo muchas veces a la Contraloría gastar tiempo y recursos en el control de actos que no han sido debidamente fiscalizados por los órganos de control interno, duplicando esfuerzos y aumentando inútilmente el gasto y tiempo destinado a la fiscalización de la Administración.

A este respecto, proponemos las siguientes soluciones:

- Establecer que la selección de los altos funcionarios encargados del control interno de las distintas reparticiones y servicios públicos, se haga de acuerdo a los mecanismos de concurso público establecido en el Sistema de Alta Dirección Pública.
- Aumentar las responsabilidades civiles y administrativas de los funcionarios encargados de los controles internos y asegurar mecanismos que la hagan efectiva cuando su falla sea detectada, internamente, o por la Contraloría General en sus auditorías. Simultáneamente se debe ser oportuno, riguroso y justos en la aplicación de sanciones en caso de negligencia o incompetencia manifiesta.
- Fortalecer las instancias de supervisión y fiscalización de la Contraloría General de la República sobre los órganos de control interno de las distintas reparticiones y servicios públicos.

---

<sup>3</sup> Artículo 3° Ley de Bases de la Administración del Estado. En el mismo sentido los artículos 11 y 12.

<sup>4</sup> Artículo 18 LOC Contraloría General de la República.

## **2.5.- Perfeccionamiento del procedimiento de designación de Contralor.**

El correcto funcionamiento y desempeño de la Contraloría General de la República es, sin duda, un tema de Estado que requiere, en consecuencia, de una auténtica visión de Estado. La Contraloría no puede ni debe ser instrumento de nadie: ni del gobierno, ni de la oposición, ni del poder ejecutivo ni del poder legislativo. La Contraloría tiene que ser una institución del país entero y por eso es preciso dotar a sus miembros de la necesaria autonomía e independencia para que puedan cumplir cabalmente su función.

La Contraloría sólo justifica su existencia si es independiente. Para garantizarla, es vital que la designación del Contralor se haga respetando estrictamente los criterios de autonomía, capacidad profesional y de gestión. Estimamos que el sistema que actualmente contempla nuestra Constitución para la designación del Contralor no resguarda adecuadamente su autonomía frente a los entes fiscalizados, fundamentalmente el Poder Ejecutivo, ni asegura su idoneidad profesional y técnica, a la vez que politiza innecesariamente el proceso.

A este respecto, proponemos lo siguiente:

- Que el proceso de designación del Contralor General de la República sea equivalente al que actualmente existe para nombrar al Fiscal Nacional. Esto es, que la designación recaiga en el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional y con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema o el Tribunal Constitucional deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe su nombramiento.
- Que se establezca una fecha de designación del Contralor que, en lo posible, haga que el período durante el cual cumplirá funciones no coincida con el del Presidente de la República que participó en su designación.
- Aumentar los requisitos e inhabilidades para ser designado Contralor. Actualmente, la ley sólo le exige ser mayor de cuarenta años y abogado con, al menos, diez años de ejercicio profesional. Tratándose de un cargo de esta importancia podrían exigirse y establecerse requisitos e inhabilidades adicionales, como por ejemplo, no pertenecer a un partido político, especialización en derecho administrativo, conocimiento avanzados de gestión y contabilidad, etc.

## **2.6.- Fortalecimiento de las funciones de control selectivo ex post de las actuaciones de la Administración.**

De acuerdo al artículo 9 de la actual LOC de la Contraloría, el Contralor estará facultado para dirigirse directamente a cualquier Jefe de Oficina o a cualquier funcionario para solicitar datos e informaciones para el mejor desempeño de sus funciones. La misma norma establece la obligación del Contralor de emitir por escrito un informe, cuando así se lo solicite un Jefe de Oficina o de Servicio, acerca de todo asunto que se relacione con los presupuestos, la administración, la recaudación, inversión o destinación de fondos, rentas u otros bienes públicos, con la organización y funcionamiento de los Servicios Públicos, con las atribuciones y deberes de los

empleados públicos, o con cualquiera otra materia en que la ley le de intervención a la Contraloría.

Como se aprecia, la norma referida establece la posibilidad de la Contraloría de realizar, de oficio o a petición de parte, un control selectivo y *a posteriori* de los actos de la Administración. La experiencia de los últimos años demuestra la enorme utilidad de este mecanismo de fiscalización, por lo que resulta del todo procedente que parte importante del aumento presupuestario que se propone se destine precisamente a fortalecer este tipo de control. Además, no existe razón para no ampliar los funcionarios públicos habilitados para solicitar informes a la Contraloría e incluso, bajo ciertas circunstancias, permitirle también a particulares hacerlo.

En concreto proponemos:

- Ampliar a las autoridades y funcionarios con facultad para exigir a la Contraloría una revisión *ex post* de los actos de la administración, y habilitar para ello también, con los debidos resguardos, a los particulares que se sientan afectados por actos de la Administración.
- Aumentar sustantivamente la asignación presupuestaria destinada a este ítem, a fin de incrementar el número de fiscalizaciones aleatorias o selectivas *ex post* de actos de la Administración por parte de la Contraloría General de la República.

## **2.7.- Establecer una profunda reingeniería y modernización, tanto funcional como tecnológica al interior de la Contraloría.**

En la Contraloría General de la República se hace ineludible un proceso activo de modernización interna que incorpore el rediseño de sus funciones y le otorgue los elementos de tecnificación y de profesionalización indispensables para la debida coherencia con su institucionalidad y funciones.

El desarrollo tecnológico y las continuas exigencias legales de mayor transparencia aplicable a los diferentes organismos y actividades estatales, como informes e incorporación en registros electrónicos, como por ejemplo, Chilecompra, el registro de ONG o el sistema en línea de las plantas de revisión técnica de los vehículos motorizados, son elementos que facilitarían la actividad fiscalizadora de la Contraloría, si ella contara con la tecnología y el personal adecuado para llevar a cabo su función. Desde esa perspectiva los medios de comunicación, usando esas mismas herramientas, parecen ser muchas veces más eficientes en la detección de irregularidades que la propia Contraloría.

Si bien existe un ambicioso plan de modernización en marcha de la Contraloría, elaborado a partir del año 2002 con la asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo y empresas consultoras nacionales, sus conclusiones aún no se han aplicado en plenitud. Dicho plan abarca, entre otras materias, el desarrollo estratégico y organizacional, el mejoramiento de los procesos y tecnología de información, la gestión de recursos humanos y otras iniciativas innovadoras para una mejor fiscalización, control y seguimiento de los actos de la administración.

En consecuencia, creemos necesario apurar la implementación de las conclusiones y propuestas de dicho informe, en especial, las relativas a las siguientes materias:

- Establecimiento de procedimientos que permitan agilizar los trámites (básicamente dictámenes y toma de razón) por medio del uso intensivo de tecnología y de procedimientos internos más expeditos.
- La provisión, instalación, integración y operación eficiente de una nueva plataforma electrónica, que permita a la Contraloría no sólo integrarse al gobierno electrónico sino que ponerse en un lugar destacado dentro de la Administración del Estado en lo que se refiere a su capacidad de transferencia electrónica de datos y firma digital, contribuyendo así a su modernización.

## **2.8.- Fortalecer la función de capacitación y formación ética de los funcionarios públicos.**

En los últimos años se han dictado numerosas normas legales y reglamentarias destinadas a actualizar nuestra legislación en torno a la protección y fomento de la probidad administrativa. Incluso, el Estado chileno ha suscrito convenios internacionales sobre la materia, siendo el más importante la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996.

Actualmente la Contraloría hace un importante esfuerzo de capacitación, tanto interno como en toda la Administración del Estado, respecto de los deberes éticos, reglamentarios y legales de los funcionarios públicos, conciente de que este control educativo rinde en definitiva mucho más fruto que el control represivo.

Sin perjuicio de lo anterior, resultaría conveniente establecer programas masivos de instrucción al personal de las entidades públicas en orden a asegurar una adecuada comprensión de sus responsabilidades y de las normas éticas que los rigen. A este respecto, proponemos:

- Establecer una unidad especial al interior de la Contraloría que, en coordinación con el Servicio Civil, se ocupe de la instrucción ética, legal y técnica de los miembros de la Administración, a fin de que, en un plazo no superior a dos años, todos los funcionarios públicos se encuentren al día en el conocimiento de la normas legales que regulan su desempeño e internalicen los principios éticos que subyacen a dichas normas.
- Exigir a toda persona que pretenda ingresar a la Administración Pública, un conocimiento exhaustivo de las normas legales y éticas que regirán su desempeño.

## **2.9.- Aumentar la difusión y publicidad de las actuaciones de la Contraloría.**

La labor de la Contraloría no siempre es suficientemente comprendida ni reconocida por la ciudadanía. De hecho, de acuerdo a estudios de opinión pública, la inmensa mayoría de las personas desconoce cuál es su función y quienes la dirigen. Además, entre quienes dicen conocerla, la gran mayoría no la evalúa bien. Esta situación es tremendamente injusta, pues la Contraloría cumple, muchas veces en silencio, una labor diaria, difícil y que ofrece una gran complejidad. Si bien generalmente se le vincula con las investigaciones o denuncias de hechos irregulares, no se capta la verdadera magnitud y variedad de las funciones que le corresponde realizar, que van mucho más allá de esos aspectos que producen alarma pública.

Creemos fundamental acercar la Contraloría a la gente y, para ello, es indispensable dar a conocer de manera expedita y clara sus resoluciones y dictámenes. Esta información hoy sólo se entrega en la página web de la Contraloría en extractos y, si algún ciudadano pretende acceder a ella de manera completa, debe pagar por ello.

Nos parece que los actos del órgano a cargo de la fiscalización de la Administración del Estado deben ser públicos y transparentes, permitiendo a todos los ciudadanos acceder gratuitamente y de manera íntegra a sus reportes, al menos digitalmente. A este respecto, no vemos obstáculos para que la Contraloría siga experiencias exitosas de otros servicios públicos, como el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos o la Superintendencia de Valores y Seguros, que a través de sus respectivas páginas web e incluso de la posibilidad de efectuar trámites por Internet, han mejorado sustancialmente la calidad del servicio que prestan y la imagen del mismo frente a la ciudadanía. Todo ello es, por lo demás, congruente con el principio de publicidad de las actuaciones públicas, consagrado hoy con rango constitucional en nuestra legislación.

Lo anterior, permitiría otorgar un papel fundamental a la comunidad en la lucha contra la corrupción, fomentando el control social de la administración, de manera que todo ciudadano pase a ser un verdadero contralor en potencia. Este control social debe ser fortalecido y encausado también en forma que no produzca distorsiones y abusos.

En resumen, a este respecto proponemos:

- Asegurar un acceso gratuito, simple y expedito al texto íntegro de todos los informes, reportes, dictámenes y resoluciones que emita la Contraloría General de la República, tanto a nivel nacional como local, a través de su página web.

## **2.10.- Establecimiento de medidas efectivas tendientes a favorecer las denuncias por particulares y desde el interior de la Administración y a proteger la identidad de los denunciantes.**

Atendido el carácter oculto y soterrado del acto corrupto, y las dificultades que esto supone para su identificación y pesquisa, a la Contraloría le sería de mucha utilidad que nuestra legislación incorporara mecanismos de incentivo para facilitar las denuncias de tales conductas. La utilización de instituciones como la excusa legal absolutoria o atenuantes calificadas, en ciertos delitos como el cohecho, constituye una herramienta que el legislador debe evaluar y aplicar como mecanismo de incentivo. Esta excusa consiste en la exención o reducción de responsabilidad penal para el particular que, no siendo habitual de esta conducta y que hubiere accedido a la solicitud de dádiva o pago realizada por autoridad o agente público, denunciare oportunamente el hecho a la autoridad competente.

Una experiencia interesante y audaz en este sentido la proporciona la legislación anticorrupción de los Estados Unidos de América. En efecto, la *False Claims Act*, también denominada *Lincoln Act*, establece una recompensa económica al privado que denuncie y aporte pruebas concluyentes de la existencia de delitos contra la probidad al interior de la Administración. Este mecanismo ha cumplido una función esencial en la lucha contra la corrupción al interior de la administración federal norteamericana durante casi ciento cincuenta años.

Existen otros mecanismos tendientes a incentivar, por la vía de la atenuación o exención de responsabilidades penales, a quienes ofrezcan información útil y relevante respecto de la ocurrencia de las formas delictivas de corrupción. Al legislador le cabrá identificar y proponer tales fórmulas, en el entendido de que constituyen un aporte para aumentar la eficacia punitiva del derecho penal. En todo caso, deberá asegurarse mecanismos que protejan a los funcionarios públicos y a los ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad.

En consecuencia, a este respecto proponemos:

- Establecer mecanismos de incentivo que faciliten a los ciudadanos particulares y funcionarios públicos la denuncia de actos de corrupción pública ocurridos dentro de la Administración del Estado.
- En todo caso, deberá establecerse mecanismos que protejan a los ciudadanos particulares y funcionarios públicos que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad.

### **2.11.- Mejorar las rentas de las autoridades y funcionarios de la Contraloría.**

De acuerdo a la Ley<sup>5</sup>, el Contralor General gozará de una renta mensual igual a la más alta que se gane en los Servicios sometidos a su fiscalización. La renta del subcontralor será un 20% inferior a la del contralor y la de los restantes funcionarios está establecida de acuerdo a la planta profesional y técnica de la misma.

Hoy el Contralor, el subcontralor y los Jefes de División ganan menos que los Ministros, Presidente del Consejo de Defensa del Estado, Defensor Penal Público, Director de Impuestos Internos, Director de Presupuestos. Ello demuestra que la estructura de remuneraciones del personal de la Contraloría se ha quedado rezagada en relación a otros servidores públicos. Cabe destacar, además, que un proyecto de nueva planta de empleos par la Contraloría General de la República quedó en el Ministerio de Hacienda, firmado por el Ministro Eyzaguirre, y nunca fue enviado al Parlamento.

A este respecto proponemos:

- Igualar la renta del Contralor a la del Presidente del Banco Central o a la de un Ministro de Estado, y la del restante personal de la Contraloría hacerla proporcional a ésta.

### **2.12.- Incluir a todas las empresas públicas bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República.**

Actualmente, tanto el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contraloría como algunos de los estatutos legales que regulan a las empresas estatales, excluyen a varias de ellas del control de cuentas de la Contraloría. Así, por ejemplo, empresas tan importantes como la Corporación del Cobre (Codelco), Televisión Nacional de Chile y el Banco del Estado, no quedan sujetas a la fiscalización de la Contraloría. Ello es especialmente grave, considerando que dichas empresas, más allá de su naturaleza jurídica

---

<sup>5</sup> Artículo 45 LOC de la Contraloría General de la República.

(sociedades, corporaciones), son ante todo entidades estatales, que administran gran cantidad de recursos públicos que pertenecen a todos los chilenos.

Sabemos que cada vez que Contraloría ha pretendido ejercer su función contralora sobre estas entidades, sus directivos han recurrido a los tribunales de justicia para impedirlo. Por lo mismo, creemos indispensable ampliar el ámbito de aplicación del artículo 16 ya mencionado, a fin de incluir expresamente a todas las empresas públicas en las cuales el Estado tenga un control absoluto o al menos mayoritario, bajo la fiscalización de la Contraloría.

Lo anterior, sin perjuicio de exigir también a todas las empresas estatales cumplir con los mismos estándares contables, de gobierno corporativo, de información al mercado y otras que actualmente se exigen a las sociedades anónimas abiertas, quedando también bajo la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

En concreto proponemos:

- Facultar a la Contraloría para fiscalizar las cuentas de todas las empresas o entidades públicas en las cuales el Estado tenga una participación accionaria absoluta o, al menos, mayoritaria, sin exclusiones de ninguna especie.

### **2.13.- Fiscalización de las Organizaciones No Gubernamentales que reciben aportes del Estado.**

En Chile, más de un 5% del total del presupuesto público se ejecuta mediante aportes que el Estado hace a miles de Organizaciones No Gubernamentales, cifra cercana a la que reciben todos los Municipios en nuestro país. Si bien nos parece positivo que el Estado apoye a este tipo de instituciones, la experiencia de los últimos años nos demuestra, sin embargo, que por esta vía se han desviado ilícitamente gran cantidad de recursos a fines que nada tienen que ver con el interés público.

Atendido lo anterior, así como la envergadura de los montos involucrados, creemos indispensable permitir a la Contraloría hacer auditorías anuales y selectivas de las ONG que reciban aportes públicos.

En la misma línea, Contraloría debiera tener las facultades necesarias para exigir a cualquier entidad no estatal que reciba aportes del Estado, a dar cuenta de manera precisa, clara y completa del uso que ha dado a dichos recursos.

En resumen, a este respecto proponemos:

- Dotar a la Contraloría de las facultades y de los medios económicos y humanos necesarios para llevar el control contable de toda Organización No Gubernamental que reciba aportes públicos.
- Permitirle a Contraloría normar a dichas ONG en lo que a rendición de cuentas al público se refiere, exigiéndoles, por ejemplo, publicar toda la información relevante, incluyendo, beneficiarios, rut, fecha del aporte, montos, socios, destino, número y fechas de las facturas que respalden la operación, etc.

### **2.14.- Suscripción por parte de Chile de nuevos convenios internacionales relativos a la lucha contra la corrupción y fortalecimiento de las conexiones y lazos de nuestra Contraloría con entidades contraloras extranjeras.**

Chile ya suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1996 que hace importantes recomendaciones en materia de prevención de la corrupción internacional, varias de las cuales ya fueron acogidas por nuestro país.

Creemos importante ir más allá y suscribir nuevos instrumentos internacionales, que permitan a Chile enfrentar de mejor forma la corrupción de agentes públicos extranjeros. En este sentido, creemos importante que Chile imite a otros países americanos y suscriba el “Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales” elaborado por los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). A este respecto, estimamos que Chile goza de un prestigio internacional en la lucha contra la corrupción que lo legitima para adoptar una posición más activa en la suscripción de este tipo de instrumentos internacionales.

En el mismo sentido, nuestra Contraloría debiera fortalecer sus lazos con organismos fiscalizadores extranjeros, a fin de intercambiar experiencias exitosas y replicarlas en Chile.

En consecuencia proponemos:

- Suscribir nuevos convenios tendientes que permitan coordinar la lucha contra la corrupción internacional.
- Estrechar los lazos de nuestra Contraloría con otros entes contralores internacionales, a fin de intercambiar experiencias exitosas.

## **2.15.- Abordar sin contemplaciones la corrupción en el ámbito municipal.**

Las denuncias de irregularidades y faltas a la probidad en los municipios producen alto impacto y afectan de forma muy directa a la sociedad civil, atendida su cercanía con la comunidad local. La sensación de vulnerabilidad, la desilusión y el rechazo que los actos de corrupción generan a este nivel, hacen urgente y necesario tomar medidas tendientes a perfeccionar las herramientas y mecanismos de transparencia al interior de las Municipalidades, y establecer nuevos, modernos y más eficaces mecanismos de fiscalización y control de la labor de las autoridades locales.

Para abordar este desafío proponemos:

- Difundir, una vez al año, a la comunidad, el grado de cumplimiento de las inversiones de la municipalidad, dar publicidad y difusión mensual a las actas del concejo municipal y publicar el grado de cumplimiento del presupuesto municipal.
- Ampliar las inhabilidades de parentesco actualmente vigentes en la ley, de modo de evitar el nepotismo y tráfico de influencias al interior de los municipios.
- Incorporar como nueva incompatibilidad para los concejales, el desempeño de cualquier cargo o función en los servicios de educación, salud, y servicios municipalizados.
- Conceder acción pública para que, en casos calificados de graves faltas a la probidad administrativa o reiteradas infracciones legales comprobadas por los tribunales de justicia, cualquier ciudadano o grupo de ellos pueda solicitar la remoción del alcalde y/o de los concejales.

- Establecer la obligación de que los municipios contraten, anualmente, una auditoría externa, cuyos resultados deberán ser dados a conocer a comunidad.
- Capacitar y otorgar asistencia técnica a los concejales en los procesos de fiscalización. Consagrar en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades el derecho esencial de toda minoría política de fiscalizar las actuaciones de las autoridades electas; para lo cual debe entregarse la facultad fiscalizadora individualmente a cada concejal y de igual forma la solicitud de remoción de alcalde por notable abandono de deberes e infracción grave a las normas sobre probidad administrativa.

## **2.16.- Modernización del Estado.**

Finalmente, creemos que, para su debida eficacia, las propuestas anteriores deberán formar parte de una gran modernización del Estado, tendiente a dotarlo de las funciones, organización, personal y recursos para que, tal como lo establece nuestra Constitución Política, esté al servicio de la persona humana y promueva el bien común, contribuyendo a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece.

En concreto, proponemos:

- Ampliar y acelerar la incorporación de los Servicios Públicos al sistema de designación de sus directores por los mecanismos contemplados en el Sistema de Alta Dirección Pública. A este respecto, proponemos establecer un calendario para que en un plazo breve se provean los 56 servicios actualmente contemplados pero no concursados y modificar la ley para incorporar los 29 servicios excluidos, entre ellos Chiledeportes, Sernam, Instituto Nacional de la Juventud, Servicio Nacional de Menores, Servicios de Impuestos Internos, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), etc.
- Revisar los mecanismos de asignación de fondos públicos, de manera tal de garantizar su plena transparencia y ecuanimidad. A este respecto creemos que las asignaciones directas de recursos debieran reservarse para casos muy calificados y excepcionales, mediante resoluciones fundadas y con plena transparencia.
- Revisión completa del Servicio Electoral, a fin de proveerlo de los medios materiales y humanos necesarios para una adecuada y eficaz fiscalización de los procesos electorales y perfeccionamiento de la ley electoral en materia de controles y sanciones.