

**MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA
DE LA REPUBLICA CON EL QUE
INICIA UN PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE
TRANSPARENCIA, MODERNIZACIÓN
DEL ESTADO Y CALIDAD DE LA
POLÍTICA**

SANTIAGO, diciembre 6 de 2006

M E N S A J E N° 522-354/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del estado y calidad de la política.

**I. LA AGENDA DE TRANSPARENCIA, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y
MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA POLÍTICA.**

Durante las últimas semanas, el país ha conocido una serie de irregularidades en algunos servicios públicos, hechos que han provocado indignación en todos quienes compartimos una vocación de servicio a los demás.

Pero, como muchas veces en la vida, de estos hechos repudiables emergen oportunidades para los países.

Hace unos días, el Gobierno asumió un compromiso público con una agenda de probidad, transparencia, eficiencia y modernización. Compromiso que queremos se extienda no sólo al gobierno, sino que al conjunto del Estado, a todos los sectores políticos y a toda la sociedad. Porque Chile se lo merece, porque nuestros ciudadanos así lo esperan.

El compromiso abarca tres áreas centrales: transparencia, modernización del Estado y calidad de la política. En cada área se propondrán al Congreso Nacional medidas legislativas muy concretas, que implican cambios normativos legales y constitucionales.

Ellas se inspiran en aporte de los partidos, que hicieron llegar sus propuestas. También en un conjunto bastante amplio de mociones de parlamentarios de Gobierno y de oposición, actualmente en tramitación en el H. Congreso Nacional. Además, se fundan en la propuesta que un grupo de 7 expertos me hizo llegar sobre la materia.

Esta agenda tiene varios ejes centrales. En primer lugar, parte de la base que la reforma del Estado no significa jibarizarlo y debilitarlo. Para reformar el Estado lo primero que hay que hacer es creer en el Estado. Y este Gobierno cree en su capacidad de producir cambios, de mejorar la vida de los ciudadanos, de fortalecer la libertad de nuestra gente. Confiar en su compromiso de brindar servicios públicos de calidad a las personas.

Reformamos el Estado porque el mundo moderno así también nos lo exige. Los países que crecen, los países que se desarrollan, los países que compiten con éxito en los mercados mundiales, todos, sin excepción, cuentan con estructuras modernas y vigorosas, eficientes y dinámicas, que les permiten acompañar al sector privado y construir juntos, de la mano, una mayor prosperidad para su gente.

Queremos un crecimiento económico sostenido, y éste no puede ocurrir si no contamos con un Estado ágil y moderno, un Estado que cree un entorno donde los emprendedores puedan emprender y crear prosperidad.

En segundo lugar, esta reforma parte de la base que la luz, la transparencia, es uno de los mejores antídotos que una sociedad puede darse contra la corrupción. Pocas sanciones son más severas que el juicio de una comunidad que no tolera actos irregulares.

Pero además, la transparencia tiene un fuerte contenido ético. Ella es profundamente democrática, aquello que no soporta el juicio crítico de una sociedad vigilante, simplemente resulta inaceptable. Es un acto de consecuencia

con la idea de una democracia al servicio de las personas, donde quienes ejercen funciones públicas son primero servidores antes que autoridades, y los ciudadanos son primero mandantes antes que súbditos pasivos e indolentes.

La transparencia inhibe lo incorrecto y estimula los mejores desempeños. Esta es la potencia de someter la administración al escrutinio social de una sociedad vigilante. Un régimen de transparencia, es un régimen progresista. Entrega información a los ciudadanos, los empodera, los transforma a todos, en cierto modo, en custodios de la fe pública.

En tercer lugar, esta reforma se apoya en todo lo que hemos avanzado en estos últimos años en materia de transparencia, probidad y modernización. Baste señalar los avances en materia de regulación de los gastos reservados, en la normativa del pago de los honorarios, en el gasto electoral, en la transparencia que significa la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley de Compras Públicas. Asimismo, hemos avanzado en materia de recursos humanos, fortaleciendo la carrera funcionaria y creando la Dirección Nacional del Servicio Civil, junto a la Alta Dirección Pública.

Estos avances, más una centenaria tradición de probidad de nuestra gente, nos han situado en un lugar de privilegio en la región y en el mundo entero respecto de esta materia. Así lo reconoce cualquier ranking internacional serio que tenga que ver sobre transparencia o calidad de las instituciones.

Pero pese a todos estos logros, no podemos sentirnos satisfechos. La tarea está incompleta y debemos culminar este esfuerzo. Hechos como los que hemos visto las últimas semanas nos duelen y no podemos dejar que se repitan.

Esta es una oportunidad, tomémosla como tal. Y yo quiero convocar a todos, gobierno y oposición, Ejecutivo y Legislativo, a trabajar en esta agenda. Chile nos exige este esfuerzo.

El último eje de esta agenda es que el Estado necesita modernizar sus sistemas de control. Queremos un control incisivo, pero no sobre aspectos meramente formales, sino sobre aspectos medulares. Por eso, es necesario realizar ajustes a las facultades de la

Contraloría, fortalecer el rol de la auditoría interna para prevenir riesgos de distracción de fondos y otras irregularidades y crear la Agencia Nacional de la Calidad de Políticas Públicas, con el propósito de que se encargue de evaluar socialmente los proyectos e inversiones, examinar los programas gubernamentales y efectuar prospectivos de políticas públicas. En esta línea se ubica también el fortalecimiento de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso.

II. UNA REFORMA AL MARGEN DE LA DIVISIÓN POLÍTICA.

En agosto del año recién pasado, fue publicada en el Diario Oficial la ley de reforma constitucional N° 20.050. En ella se reflejó un anhelo importante de la ciudadanía de tener una Constitución verdaderamente democrática y que nos abriera las puertas al siglo XXI.

Dicha reforma terminó un ciclo de 18 reformas constitucionales, que comenzaron en 1989, y que fueron abriendo el texto original a nuevas perspectivas. Por ejemplo, se eliminó el pluralismo restringido, expresado en el desaparecido artículo 8°; se fortaleció el rol del Congreso; se aumentó la descentralización y la participación; se terminó con el peso del poder militar en las instituciones democráticas; se igualó los derechos del hombre y la mujer; se terminó con la censura previa.

Las reformas demostraron, por una parte, la enorme capacidad de los dirigentes políticos, de Gobierno y de oposición, para ponerse de acuerdo y mirar el futuro, dejando de lado aspectos secundarios que los dividen. Por la otra, demostró el compromiso de los dirigentes políticos para dar gobernabilidad al país. El proceso de crecimiento económico y de justicia social emprendido por la reinstauración de la democracia, no es fruto de la casualidad. Han sido producto de decisiones políticas, que han permitido que el país garantice la inversión y se gane un lugar de prestigio en el mundo. No es extraño entonces, que esa capacidad de acuerdos, se haya plasmado en el texto constitucional.

Como Presidenta, quiero reivindicar la labor política. No dejemos que algunos actos

mancillen una actividad noble, una herramienta de cambio que sirve y protege esencialmente a los ciudadanos.

Pero necesitamos una buena política. Una política que tenga bien resuelta su relación con la influencia del poder y del dinero y que pueda servir, así, de vehículo para grandes ideales y proyectos colectivos. Y es indispensable tomar medidas también en este terreno.

Es cierto que aún quedan diferencias que nos distancian a nivel de reformas a la Constitución. Así sucede con el sistema electoral. Pero, las reformas que se proponen en esta ocasión no están en el ámbito del debate político; no son asuntos que impliquen ventajas o desventajas para el Gobierno o la oposición, sino que son asuntos que interesan a la buena marcha del Estado.

La totalidad de lo que se propone como cambios a la Constitución fueron propuestas, por la unanimidad del grupo de expertos a quienes convoqué para que me asesoren en la materia. En ella había gente que piensa distinto; algunos eran partidarios de la coalición gobernante y otros claramente no. Sin embargo, concordaron en una serie de cambios para mejorar la calidad de la política y para reformar el Estado en materia de transparencia y probidad.

III. CONTENIDO DE LAS REFORMAS.

Las reformas que se proponen pueden agruparse en dos grandes bloques.

1. Mejoramiento de la calidad de la política.

Muchas de las normas que la Constitución establece en materia de regulación de la política, son prácticamente iguales a las que tenía la Constitución de 1925. Sin embargo, el país ha sufrido un cambio radical en esta materia. De ahí que sus normas estén superadas, necesitando actualización, o tengan vacíos, que es necesario completar.

a. Publicidad de la declaración de patrimonio y de intereses.

La primera reforma que se propone en esta área, se refiere a la publicidad de la declaración de intereses y de patrimonio.

La declaración de intereses fue incorporada a nuestro sistema para autoridades y funcionarios de alto nivel, mediante la ley N° 19.653, en 1999.

La declaración de patrimonio, por su parte, se incorporó a través de la ley N° 20.088, en 2005.

La regulación de la declaración de intereses establece que esta es pública. Lo mismo hace la ley que estableció la declaración de patrimonio.

No obstante, respecto de la declaración de patrimonio, el Tribunal Constitucional (STC rol 460, 06.12.2005), al momento de ejercer el control preventivo de lo que se tradujo en la ley N° 20.088, tuvo una declaración interpretativa, que restringió la publicidad de ésta.

En efecto, los Ministros del Tribunal se dividieron en tres grupos al momento de resolver.

El entonces Ministro Juan Agustín Figueroa, sostuvo que la situación patrimonial de una persona cae dentro del derecho a la privacidad; por lo mismo, el acceso a la información reservada contenida en la declaración, es excepcional.

El entonces Ministro Urbano Marín, por su parte, fue partidario de la más plena publicidad, pues los bienes patrimoniales están fuera de la privacidad. También consideró que los funcionarios están afectos a una normativa estatutaria, que es de obligado cumplimiento para ellos.

Los Ministros Cea, Colombo, Valenzuela, Libedinsky y Ortiz, por mayoría, en cambio, estuvieron porque la publicidad de la declaración de patrimonio existiera para

terceros, pero sólo si invocaban finalidades legítimas.

Con este fallo, entonces, se restringió el acceso irrestricto a dichas declaraciones.

Ello ha traído cuestionamientos para las autoridades que, invocando el derecho a la privacidad, no han hecho pública del todo su declaración de patrimonio, acogiéndose a la interpretación que hizo la mayoría del Tribunal Constitucional. Dichos cuestionamientos se fundan en que la ciudadanía no entiende que la declaración no sea totalmente pública, si la ley así lo establece.

Con el propósito de terminar con la interpretación que hizo el Tribunal Constitucional, y con la que pueda realizar el legislador en el futuro, se propone incorporar una norma en el actual artículo 8° de la Constitución, que consagró la publicidad de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos de los órganos del Estado, que garantice dicha publicidad. La norma propuesta busca consagrar expresamente que las leyes pueden establecer declaraciones de intereses y de patrimonio; y que éstas serán siempre públicas.

Mediante esta norma, entonces, las personas podrán conocer las actividades profesionales y económicas en que participa la autoridad o funcionario; conocerán entonces, sus intereses. También podrán conocer la individualización completa de los bienes del declarante y de los pasivos más relevantes, o sea, su patrimonio.

No se busca con esto satisfacer un fin morboso, de curiosidad. La declaración de intereses sirve para medir cuáles son los vínculos de las personas al momento que adopten sus decisiones. Por lo mismo se le puede exigir objetividad y abstención de decidir en asuntos que signifiquen ventajas para él o sus parientes más cercanos. Con la declaración de patrimonio se busca, por su parte, proteger al funcionario o a la autoridad de las acusaciones sobre eventuales enriquecimientos ilícitos logrados durante el ejercicio de su cargo.

b. Autorización para que el legislador regule las primarias.

El grupo de expertos propuso formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias para candidaturas presidenciales, senatoriales y de diputados, con el objeto de desalentar el clientelismo en las elecciones internas de los partidos, y aplicar a las campañas internas normas de control y transparencia del gasto electoral.

Se partió de la base que para desalentar el clientelismo, es esencial aumentar el número de participantes en una elección. También, en las primarias que hoy existen, se gasta dinero. Sin embargo, esto no tiene ningún control.

De ahí que los expertos propusieran incentivos, consistentes en acceso a financiamiento público si utilizan las primarias abiertas como mecanismo de selección de sus candidatos.

Las primarias existen como realidad de hecho en nuestro sistema de partidos. En el año 1998, se intentó regular legalmente las primarias para determinar el candidato a la presidencia de la República de cada uno de los pactos electorales que voluntariamente formalizaran su participación en ella. El proyecto de ley regulaba los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de dichas elecciones. El efecto del procedimiento era que no podían ser candidatos a la elección presidencial respectiva quienes hubieren sido candidatos en las elecciones primarias y no hubieren resultado electos; los militantes de cualquiera de los partidos integrantes del respectivo pacto de primarias y los que hubieren sido militantes de cualquiera de los partidos indicados y no se hubieren desafiliado con sesenta días de anticipación a lo menos, a la fecha de vencimiento del plazo para declarar candidaturas a la elección primaria.

Sin embargo, un grupo de diputados de oposición presentó un requerimiento, objetando la constitucionalidad de la regulación. El Tribunal, por sentencia de octubre de ese año (STC rol 279, 06.10.1998), acogió el requerimiento. Sostuvo que las primarias que el proyecto regulaba, constituían votaciones

populares. En esta expresión quedaban comprendidas, dijo, todas las votaciones para seleccionar candidatos para postular a cargos de elección popular. Por lo mismo, al ser las votaciones populares taxativas y precisas, en que participa el pueblo organizado, sobre asuntos de interés para la colectividad, el proyecto requería una reforma constitucional. A su juicio, para establecer nuevos casos de votación popular, era menester modificar la Constitución.

De ahí que el presente proyecto, recoja la idea de primarias para que los partidos nominen a sus candidatos a cargos de elección popular.

Pero para salvar la objeción formulada por el Tribunal Constitucional, se hace por reforma constitucional; sólo que el precepto constitucional autoriza a la ley hacer la regulación.

Con esta convocatoria a la ley, se sigue el mismo criterio que utiliza la Constitución respecto del sistema general de elecciones, en que se convoca a una Ley Orgánica Constitucional para que regule las votaciones populares y escrutinios.

Esta fórmula también presenta la ventaja que la norma constitucional contenga sólo lo esencial de la institución, y que para el resto de la regulación de las primarias se convoque al legislador. Una reglamentación extensa de las primarias en la Constitución, implicaría establecer un modelo asimétrico para las votaciones populares, puesto que sólo este tipo de elecciones se detallaría en la Constitución.

La consagración de primarias respecto de candidatos a cargos de votación popular, supone hacer extensiva a este tipo de elecciones las características de taxatividad y precisión con que el constituyente dotó a las votaciones populares.

Cabe señalar que el hecho de que las primarias tengan cabida respecto de las elecciones a cargos de votación popular de los partidos políticos, también trae importantes consecuencias. Por una parte, determina que las elecciones primarias no puedan tener lugar para candidaturas independientes; ellos no compiten

con otros para su candidatura. Por la otra, implica que las elecciones primarias puedan ser utilizadas tanto dentro de un mismo partido como para elecciones entre diferentes partidos políticos, unidos transitoriamente por alianzas o pactos.

El sistema de primarias diseñado podrá utilizarse para la nominación de cualquier tipo de candidaturas de los partidos o pactos a cargos de elección popular. Es decir, para Presidente, parlamentario, concejal, alcalde.

Como la Constitución encarga a la ley regular el sistema, esta puede perfectamente diseñar un sistema de financiamiento público o privado para las primarias, así como un sistema de control y topes máximos de gasto.

c. Financiamiento de las campañas.

Una tercera reforma que se busca incorporar a nuestra Constitución, se refiere a consagrar en el texto constitucional la posibilidad que la ley que regula el sistema electoral público, establezca un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.

Esta realidad se encuentra recogida en la actualidad en la ley N° 19.884, de agosto de 2003. En este sentido, no se hace más que "constitucionalizar" una regulación legal.

Sin embargo, asociado a esta consagración, se encarga a una ley orgánica que regule dos aspectos adicionales vinculados a la infracción de la normativa sobre gasto electoral. En primer lugar, que establezca causales de cesación en el cargo público para quien fue electo en una votación popular contraviniendo esa regulación de manera grave, por la vía de la comisión de delitos. En segundo lugar, se faculta a dicha ley para que establezca causales de inhabilidad para postular a cargos de elección popular si alguien fue condenado por dichas infracciones.

Las causales de cesación en el cargo operarán respecto de cualquiera persona electa mediante votación popular, que haya incurrido en delito asociado al gasto electoral. Incluye desde el Presidente de la República, pasando

por los parlamentarios, y llegando a los alcaldes y concejales.

Esto marca un quiebre respecto de la manera en que la Constitución aborda las causales de cesación en el cargo de los parlamentarios. Estas se encuentran reguladas en la Constitución; y tienen un procedimiento reglado para hacerlas efectivas ante el Tribunal Constitucional.

La diferencia radica en que en dichas causales de cesación, la propia Constitución establece la conducta infraccional. Ello es imposible de prever en materia de gasto electoral, pues dichas conductas delictivas estarán establecidas en una ley orgánica. Por eso se le autoriza a ésta regular la tipificación y el procedimiento.

En todo caso, la reforma propone que la cesación en el cargo no sea por cualquier infracción, sino sólo respecto de las que constituyan delitos. Dicha calificación le corresponderá hacerla al legislador.

d. Conflictos de intereses.

La mayoría de las normas sobre conflictos de intereses de los parlamentarios que la Constitución regula, parten de la base que éste sólo puede darse frente al Estado, y no frente a los particulares, no obstante que hoy día el peso de la empresa privada es considerable en la realidad económica del país.

Lo mismo se constata si se observan las causales de incompatibilidad, pues éstas tienen que ver con cargos en el Estado; y si se lee con atención, la prohibición para actuar como mandatario o abogado en cualquier clase de juicio, pues ésta se extiende sólo a aquellos que se lleven "contra el Fisco".

Tampoco la Constitución regula lo que sucede con la participación en asuntos en que el parlamentario tenga interés.

De ahí que la presente reforma, siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional de que el Estatuto Parlamentario sólo puede ser regulado en la Constitución (STC rol 433, 25.01.2005), proponga, en primer lugar, que los

parlamentarios no pueden tener participación en sociedades que se vinculen o relacionen con órganos que puedan ser objeto del ejercicio de atribuciones exclusivas de la Cámara o del Senado.

Con esta norma, por ejemplo, un diputado o senador no podrá ser socio de un estudio jurídico que litiga ante los tribunales superiores, toda vez que a la Cámara y al Senado les corresponde resolver las acusaciones constitucionales que se interpongan contra dichos magistrados. Asimismo, el Senado resuelve los nombramientos de los Ministros de la Corte Suprema.

En segundo lugar, en la actualidad es causal de cesación en el cargo de diputado o senador actuar como mandatario o abogado en cualquier clase de juicio contra el Fisco. La reforma busca suprimir esta restricción de la causal, eliminando la expresión "contra el Fisco". Con ello, ningún diputado o senador podrá litigar en juicios, cualquiera sea el demandado. Detrás de ello está la misma razón que recién señalamos: el poder que tiene un congresista respecto de los jueces.

En tercer lugar, la reforma eleva a rango constitucional una norma que hoy día existe en la Ley Orgánica del Congreso y que no tiene sanción. En efecto, se propone que sea causal de cesación en el cargo, que un diputado o senador promueva o vote asuntos en el Congreso que interesen directa o personalmente a ellos o a sus parientes más cercanos.

Normas semejantes existen para los jueces, a través de las causales de implicancia y recusación (artículo 194, 195 y 196, Código Orgánico de Tribunales), para los funcionarios de la administración (artículo 12, ley N° 19.880). Incluso para los directores de sociedades anónimas hay normas que regulan los conflictos de intereses (artículo 42 y 43, Ley de Sociedades Anónimas).

La norma que se eleva a rango constitucional, sin embargo, ha sufrido dos modificaciones respecto de la actual regulación en el artículo 5 b de la LOC del Congreso. De un lado, ha suprimido la referencia directa al tipo de parientes. Se considera que esa definición la puede perfectamente hacer la

misma ley orgánica. Es una regulación demasiado exhaustiva para la Constitución entrar en estos detalles. Del otro, se ha suprimido el actual inciso segundo del artículo 5 B, que establece una serie de excepciones para promover y votar. Ello se funda en que esas excepciones, por la amplitud que contiene, hacen ilusoria la prohibición.

La causal puede parecer a alguien extremadamente severa: la cesación en el cargo por promover o votar asuntos que interesan al parlamentario.

Sin embargo, es un asunto muy serio que un diputado o senador obtenga ventajas o genere desventajas personales al aprobar o rechazar, por ejemplo, una ley. Eso no apunta a preservar la respetabilidad y la dignidad del cargo parlamentario.

Además, una norma como ésta, le da independencia frente a los diferentes grupos de presión, económicos o sociales, con los cuales se encuentra vinculado profesional o económicamente.

Ello obligará a que los parlamentarios sean más acuciosos en el detalle de lo que son sus intereses, revelando con más precisión en su declaración de intereses cuál es su actividad profesional y cuál es la actividad económica que ejercita o desarrolla. Sólo respecto de esas actividades le queda vedado participar, promoviendo o votando asuntos determinados en el seno del Congreso.

Cabe tener presente que al ser una causal de cesación en el cargo, no opera automáticamente, sino que debe ser formulada como una acusación ante el Tribunal Constitucional. La garantía, en consecuencia, es doble. Por una parte, hay un órgano independiente que deba resolver, si existió o no la infracción que se le imputa; por la otra, el parlamentario tendrá derecho a defenderse, en un justo y racional procedimiento. Además, dicho procedimiento sólo lo puede iniciar el Presidente de la República o un grupo de parlamentarios (art. 93, inciso dieciocho, Constitución).

e. Restricciones en el proceso electoral.

La reforma recoge la propuesta del grupo de expertos, en orden a regular ciertas intervenciones que pueden considerarse indebidas durante una campaña electoral.

En primer lugar, se recoge la restricción en el uso de las urgencias legislativas en épocas de campañas electorales. Para tal efecto se sigue lo propuesto en la moción de los senadores Orpis, Prokuriça, Allamand, Larraín y Romero (Boletín N° 4218-07), en el sentido que en los últimos noventa días de campaña, sea esta municipal, parlamentaria o presidencial, el Gobierno deje de calificar las urgencias unilateralmente, como sucede el resto del tiempo. En ese período, el Gobierno podrá seguir proponiendo la urgencia a los proyectos de ley; sin embargo, para que ésta produzca efecto, la calificación de la misma, será un acto bilateral, pues requerirá del acuerdo de dos tercios de los miembros en ejercicio de la Cámara en que se encuentra radicada el proyecto al que se le hace presente la urgencia.

Con ello, queda a salvo un eventual abuso en el uso de la urgencia, y el derecho del Gobierno a impulsar un proyecto de ley determinado, priorizándolo sobre el resto.

En segundo lugar, se propone establecer que en el mismo período señalado, o sea, noventa días antes de una elección municipal, parlamentaria o presidencial, y en la segunda vuelta, no podrán presentarse ni presentarse reformas constitucionales, sean éstas de origen parlamentario o presidencial. La fórmula también se encuentra contenida en la moción de los senadores ya señalados.

Sin perjuicio de estas propuestas, que necesariamente deben ir reguladas en la Constitución, en el proyecto de ley sobre ajustes a las normas de gasto electoral, que se ingresa al H. Congreso Nacional junto a estas reformas, se complementan estas medidas con una norma que prohíbe los avisos publicitarios del Gobierno durante la vigencia del período de campañas electorales; y con una prohibición para realizar colectas con fines de campaña. Además, se está ingresando al Congreso un proyecto de ley que establece el derecho de un

funcionario a no ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o destitución, entre otros derechos, por el hecho de haber denunciado infracciones al principio de probidad administrativa.

Con estas normas de rango legal, la presente reforma restringe seriamente el uso electoral que pueda hacerse de ciertos instrumentos legislativos, garantizando que durante el período electoral, el Congreso no tenga que verse expuesto a decisiones que de otro modo no adoptaría o no lo haría tan apresuradamente. Las normas buscan asegurar, en consecuencia, la independencia del Congreso. En una campaña electoral, la inminencia de la votación puede llevar a decisiones bajo presión de la evaluación que pueda hacer el electorado de la decisión. El parlamentario puede verse llevado a decidir no sobre la base de lo que dicta su conciencia o sus convicciones, sino a los votos que pueda ganar o perder él, su partido o la coalición a la que pertenece.

Cabe señalar que la suma del período de restricción llega a 180 días en un Gobierno de cuatro años, si consideramos que debe enfrentar a lo menos una elección municipal y una parlamentaria y presidencial. Ello obligará a respetar rigurosamente los tiempos donde esta restricción no existe, para presentar y tramitar reformas; y respetar también las urgencias que se hagan valer por parte del Ejecutivo. De lo contrario, se convertirá en una restricción temporal bastante severa, atendida la duración del mandato presidencial.

2. Reformas a la Contraloría.

Pero la reforma que se propone no sólo se refiere a la política. Un proceso de reforma del Estado sería incompleto si no se abordaran a los organismos de control.

La Contraloría General de la República es el principal instrumento de control de los órganos de la administración. Junto a los tribunales, a la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, y a las personas, a través del procedimiento administrativo y de los recursos administrativos, dicho órgano se inserta en un sistema de control. A dichos mecanismos de control externo, deben sumarse

los controles internos que tiene la propia administración.

La Contraloría fue elevada a rango constitucional por la reforma constitucional del año 1943. Sin embargo, su diseño institucional data del año 1927.

La Contraloría ha sido un baluarte de la probidad y ha hecho una labor silenciosa y de gran mérito. Sin embargo, es necesario dar un nuevo impulso a sus funciones.

Para ello, es importante restarle aquellas atribuciones que no miran a la médula de su función, para que así pueda concentrarse con sus recursos en las tareas que la sociedad exige de ella.

Para tal efecto, la presente reforma propone los siguientes cambios a su estatuto constitucional.

a. Auditoría externa.

La Contraloría ejerce su labor de control de la legalidad a través de tres instrumentos fundamentales. En primer lugar, lo hace a través de la toma de razón. Este es un control general, preventivo y obligatorio de los actos de la administración. En segundo lugar, lo hace a través de la auditoría externa. Mediante este mecanismo evalúa los sistemas de control interno de los servicios y entidades, fiscaliza la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, examina las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros, formula proposiciones para subsanar los vacíos que detecta. En tercer lugar, este control jurídico lo realiza a través de la emisión de dictámenes; esto constituye la jurisprudencia administrativa y deben ser observados por todos los funcionarios.

Sin embargo, en la actualidad, la auditoría externa no está reconocida formalmente en la Constitución. De hecho, hasta la ley N° 19.817, de 2002, esta función tampoco estaba reglada del todo en su ley orgánica.

En la medida que el Estado se moderniza, la función de control preventivo es compartida por la Contraloría con las personas, quienes participan en la generación de los actos mediante el procedimiento administrativo. Además, la función de toma de razón no genera un efecto definitivo, pues el acto publicado o notificado puede ser impugnado ante los tribunales. También la toma de razón está acotada sólo a los actos más esenciales de la administración; los demás están exentos.

La función de auditoría externa, en cambio, es privativa de la Contraloría. Nadie más en el Estado cumple una función de esa naturaleza respecto de la administración. La posibilidad que tienen los servicios de contratar auditorías de sus estados financieros a empresas particulares externas, es "sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría" (art. 21 A, ley N° 10.336). Y la auditoría que puedan realizar órganos internos de la administración, tampoco se contrapone a esa tarea.

Se trata, además, de una función de control más completa que la toma de razón, al abarcar más aspectos. La propia ley orgánica de la Contraloría resalta esta función, al señalar que mediante la auditoría se vela "por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa".

La auditoría externa, sin embargo, no puede evaluar "los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas" (art. 21B, ley N° 10.336). El control de los fines y la obtención de metas de los órganos de la administración, corresponde al Ejecutivo. El decreto ley 1.263 establece que corresponde a la Contraloría efectuar el control financiero del Estado. Pero eso lo hace a través de dos modalidades. De un lado, mediante la fiscalización del cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado. Y del otro, mediante las auditorías, destinadas a verificar la recaudación, percepción e inversión de los ingresos y de las entradas propias de los servicios (art. 51 y 52).

La reforma constitucional propone elevar a rango constitucional la función de auditoría externa, como uno de los mecanismos de control de los actos de la administración y de fiscalización del ingreso y de la inversión de los fondos públicos.

b. Ampliación de los sujetos susceptibles de control.

El control de legalidad de la Contraloría hoy se ejerce respecto del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes.

La reforma que se propone busca ampliar en este listado a dos tipos de sujetos. En primer lugar, a las empresas del Estado. Pero no a todas, sino sólo aquellas que no estén constituidas como sociedades anónimas o que no se rijan por las normas de dichas sociedades. Las constituidas o regidas por esas normas tienen el control de las Superintendencias respectivas.

La reforma busca evitar que las empresas se sustraigan del control mediante el ejercicio de actos de certeza ante los tribunales; pero no duplicar el control.

En segundo lugar, se propone incorporar en el control de la Contraloría a las personas jurídicas sin fines de lucro que reciban fondos fiscales, respecto de esos fondos. Con ello también se constitucionaliza regulaciones de rango legal que hoy día existen sobre la materia.

Hay que resaltar que el control no es respecto de todas las organizaciones no gubernamentales, sino sólo de aquellas que reciban fondos fiscales. Y el control no es sobre todos los asuntos que llevan a cabo dichos entes; ello violaría la autonomía de los grupos intermedios que la misma Constitución garantiza. El control se ejercerá únicamente respecto de los fondos públicos que se transfieran.

c. Supresión de dos facultades.

En la actualidad la Contraloría tiene asignadas por la Constitución dos tareas

adicionales al control de legalidad y a la fiscalización de los ingresos y la inversión de los fondos públicos.

Por una parte, le corresponde llevar la contabilidad general de la Nación. Mediante esta función la Contraloría centraliza y consolida la información financiera de todas las reparticiones públicas. Ello permite una contabilidad fidedigna de los recursos públicos.

Por la otra, la Constitución le encarga examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo recursos públicos. En virtud de esta facultad, la Contraloría tiene tres tareas.

En primer lugar, le corresponde examinar las cuentas, comprobando la veracidad y fidelidad de éstas, la autenticidad de la documentación acompañada, y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad. En virtud de esta facultad, la Contraloría puede aprobar, finiquitar o reparar, en el plazo de un año, desde la recepción de la cuenta, lo que se rindió. Si la repara, se inicia el juicio de cuentas. En segundo lugar, la Contraloría representa el interés fiscal en el juicio de cuentas. Esta tarea la lleva a cabo el Fiscal de la Contraloría, que en el juicio, es la parte demandante. En tercer lugar, se encuentra el Tribunal de Cuentas. Este tiene dos instancias. La primera instancia está a cargo del subcontralor. La segunda, a cargo de un tribunal colegiado, integrado por el Contralor General, quien lo preside y por dos abogados designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Contralor.

La reforma propone que la contabilidad general de la Nación ya no la lleve la Contraloría. Por norma legal, aprobada esta reforma, se propondrá que sea traspasada a un servicio público autónomo y funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, afecto al Sistema de Alta Dirección Pública, que se creará para este efecto.

En cuanto a las cuentas, se propone que la labor de examen y de acusación permanezca en la Contraloría. Pero el Tribunal de Cuentas se transforma radicalmente.

Para tal efecto, se propone que el Tribunal de Cuentas lo determine la ley. El Gobierno considera que el organismo idóneo para asumir esta tarea es el Tribunal de la Contratación Pública. Este está integrado por tres abogados, designados por el Presidente, previa propuesta en terna por la Corte Suprema. Sigue, entonces, el mecanismo de designación de los jueces y Ministros de la Corte de Apelaciones. Tiene, por lo mismo, independencia.

La carga para el Tribunal de la Contratación no sería particularmente gravosa, ya que el año recién pasado tuvo alrededor de 100 casos. En materia de juicio de cuentas, durante el año 2004 se iniciaron 93 y el año 2005, 108. Es una carga, entonces, que puede asumir.

Por otra parte, el Tribunal de la Contratación es un órgano especializado en asuntos contencioso-administrativos, vinculados a los conflictos que surjan durante la etapa de preparación de los contratos administrativos. Asumir el juzgamiento de las cuentas no es, por tanto, un asunto que le resulte lejano.

Para este traspaso se propondrá el cambio legal respectivo.

Tanto el traslado de la función de contabilidad como el cambio en el Tribunal de Cuentas, sólo producirá efectos una vez que entren en vigencia las reformas legales respectivas. De esa manera se garantiza que no haya discontinuidad en las tareas que actualmente realiza la Contraloría.

IV. PALABRAS FINALES.

En 1994, la Comisión de Ética Pública propuso una serie de medidas, gran parte de las cuales son hoy parte de nuestro ordenamiento jurídico. El año 2003, el Gobierno y la oposición, concordaron en una agenda de modernización.

Estos cambios normativos permitieron dar un salto cualitativo en el resguardo de la probidad y de la transparencia de nuestro sistema, modernizando el aparato estatal.

Hoy tenemos otra oportunidad histórica para profundizar esos cambios. Muchas veces en nuestra historia disputas pequeñas o ventajas de corto plazo, postergaron grandes transformaciones, perdiendo el país y su gente. No carguemos con la responsabilidad de desperdiciar este momento. De ahí que llame a todos los sectores a sumarse a este esfuerzo y a poner su voluntad política en torno a los grandes objetivos. La aprobación de estas reformas y del conjunto de proposiciones legislativas que componen la agenda de probidad, transparencia, modernización del Estado y mejoramiento de la política, no beneficia ni perjudica al Gobierno o a la oposición. Son cambios que el país necesita, porque son asuntos de Estado.

Si se aprueban, gana el país; si se rechazan, perdemos todos. Retomemos el espíritu con que se aprobaron las propuestas de 1994, las del 2003 y la reforma constitucional del 2005. Ahí los dirigentes políticos demostraron que están para grandes cosas y no consumidos en los conflictos menores.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Modifícase la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

1) Agrégase, como inciso tercero del artículo 8º, el siguiente:

"Las declaraciones de intereses y de patrimonio que la ley establezca, serán siempre públicas."

2) Agrégase, en el inciso primero del artículo 18, como punto seguido, la siguiente frase: "Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral; y podrá establecer como sanción por la comisión de delitos, la cesación en el cargo público para el que hubiese sido electo el infractor en una votación popular o causales de inhabilidad por condena penal previa."

3) Intercálase, en el inciso quinto del artículo 19, N° 15, después de la expresión "democracia interna", la siguiente expresión: "La ley regulará un sistema de elecciones

primarias para que los partidos políticos nominen a sus candidatos a cargos de elección popular”.

4) Agrégase el siguiente inciso final al artículo 58:

“Los diputados o senadores no podrán tener participación, directa o por interpósita persona, natural o jurídica, en sociedades que se vinculen o relacionen con órganos que puedan ser objeto del ejercicio de atribuciones exclusivas de la Cámara o del Senado.”.

5) Modifícase el artículo 60 de la siguiente forma:

a) Suprímese en su inciso segundo, la expresión “contra el Fisco”.

b) Intercálase, como inciso séptimo, nuevo, el siguiente:

“Cesará también en su cargo el diputado o senador que promueva o vote asuntos que interesen directa o personalmente a ellos o a sus parientes más cercanos, según defina la Ley Orgánica del Congreso Nacional. Con todo, podrán participar en el debate advirtiéndolo previamente el interés que ellos, o las personas mencionadas, tengan en el asunto.”.

6) En el artículo 74, agrégase el siguiente inciso tercero:

“Sin embargo, la urgencia que se haga presente para la tramitación de un proyecto de ley, de los 90 días anteriores a la elección municipal, parlamentaria o presidencial, corresponderá calificarla a la Cámara respectiva, con el voto favorable de los 2/3 de sus miembros en ejercicio.”.

7) Reemplázase el inciso primero del artículo 98, por el siguiente:

“Artículo 98.- Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá la auditoría externa y el control de legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades, de las empresas del Estado que no estén constituidas como sociedades anónimas o se rijan por las normas de tales sociedades, de las personas jurídicas sin fines de lucro que reciben fondos fiscales, respecto de esos fondos y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva. Con todo, para el juzgamiento de las cuentas que examine la Contraloría, será competente el Tribunal de Cuentas que determine la ley.”.

8) Intercálase, en el artículo 127, el siguiente inciso tercero, nuevo:

“No podrán presentarse ni tramitarse, proyectos de reformas constitucionales dentro de los 90 días anteriores a una elección presidencial. Esta prohibición se extenderá por el período que medie entre la primera y segunda votación, en el caso de existir esta última, de conformidad al inciso segundo del artículo 26.”.

9) Agrégase la siguiente disposición transitoria:

“VIGESIMOPRIMERA.- La contabilidad general de la Nación y el juzgamiento de las Cuentas, que establece el artículo 98, seguirán a cargo de los órganos que actualmente tienen asignada esa función, hasta que entre en vigencia la o las leyes que asignen estas tareas a otras reparticiones del Estado.”.

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

PAULINA VELOSO VALENZUELA
Ministra Secretaria General de la Presidencia

BELISARIO VELASCO BARAONA
Ministro del Interior

ANDRÉS VELASCO BRAÑES
Ministro de Hacienda