Boletín Nº 12.309-05

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Muñoz y señores Galilea, Insulza, Moreira y Pizarro, que focaliza trabajo del Comité de Auditoría Parlamentaria.

Honorable Senado:

La actual ley N° 20.447, que modificó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, entre otras enmiendas, desvinculó a las Comisiones de Régimen de cada Cámara de la regulación de las asignaciones parlamentarias, creando el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias como órgano normativo en esa materia, y el Comité de Auditoría Parlamentaria, como órgano fiscalizador de los acuerdos adoptados por el Consejo Resolutivo.

Durante la discusión suscitada en la Comisión Mixta, no obstante que se alejaba de ese propósito, se resolvió añadir a la función del Comité de Auditoría Parlamentaria, que se estableció en el artículo 66 A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional como "controlar el uso de los fondos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria", la de "revisar las auditorías que el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional efectúen de sus gastos institucionales".

Este último cometido genera incongruencias conceptuales, que derivan en diversos inconvenientes prácticos.

1.- El Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional licitan, periódicamente, los servicios de auditorías independientes que se pronuncian sobre sus estados financieros anuales. Lo anterior es sin perjuicio de la labor que realizan sus auditores internos.

El procedimiento habitual de todas las empresas privadas, así como organismos públicos que externalizan sus auditorías, contempla un primer nivel de control, conformado por la auditoría interna, luego un segundo nivel, cual es el auditor externo, y a continuación el nivel superior, al que reporta el auditor externo y que es el de decisión, a cargo del gobierno corporativo u organismo superior de administración. La resolución que éste adopte sobre la aprobación de las cuentas descansa en el dictamen del auditor externo o independiente, que equivale a una certificación final sobre los resultados del ejercicio contable respectivo.

En el caso de las Cámaras del Congreso Nacional, existe la auditoría interna, la auditoría externa, la Comisión Revisora de Cuentas, que informa a la Comisión de Régimen, y ésta a la Sala. En su actual formulación, el artículo 66 A adiciona, en forma previa al examen de la Comisión Revisora de Cuentas, la revisión del informe del auditor externo por parte del Comité de Auditoría Parlamentaria.

Esta modalidad se contrapone con las normas técnicas aplicables a las auditorías, tanto en el ámbito internacional como a las aprobadas por el Colegio de Contadores de Chile, a propuesta de su Comisión de Auditoria Interna y de Gestión. Ello, porque, sin perjuicio de la normativa general que las rige, existen aspectos como la pertinencia de ciertas pruebas de verificación, la materialidad o relevancia de determinados gastos para el efecto de

consignar alguna observación y otras materias que recaen sobre apreciaciones de hecho, las cuales quedan entregadas a la experiencia del auditor que presenta el informe.

La sección AU 200 de las normas de auditoría, en el párrafo A27, declara que el juicio profesional es esencial para efectuar correctamente una auditoría. Esto se debe a que la interpretación de los requerimientos éticos pertinentes, de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas y de las decisiones informadas, requeridas a través de la auditoría, no pueden ser efectuadas sin aplicar el conocimiento y la experiencia pertinentes a los hechos y las circunstancias.

En particular, es necesario considerar el juicio profesional en relación a decisiones respecto de la importancia relativa y riesgo de la auditoría; la naturaleza (qué), oportunidad (cuando) y alcance (cuánto, cantidad) de los procedimientos de auditoría utilizados para cumplir con los requerimientos de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas y obtener la evidencia de auditoría; la evaluación de si se ha obtenido suficiente y apropiada evidencia de auditoría y si se requiere efectuar trabajo adicional para lograr los objetivos de las Normas de Auditoría y en consecuencia los objetivos generales del auditor; la evaluación de los juicios de la administración al aplicar el marco de preparación y presentación de información financiera aplicable, y en cuanto a alcanzar conclusiones basadas en la evidencia de auditoría obtenida. Por ejemplo, evaluar la razonabilidad de las estimaciones efectuadas por la administración al preparar los estados financieros.

Por lo tanto, el juicio profesional trata de las principales materias que involucran las decisiones más relevantes que debe tomar el auditor dentro del proceso de auditoría. Es de naturaleza inmanente y transversal a su ejecución y, por ende, particular y propia de la persona que la desarrolla.

2. Este último aspecto tiene una consecuencia práctica considerable, relacionada con el principio de independencia en la labor del auditor, establecido en las aludidas normas técnicas de auditoría, que reclama la existencia de condiciones de trabajo que le permitan llevar a cabo su trabajo en forma neutral. La misma sección AU 200 de las normas de auditoría, al consignar los objetivos generales del auditor independiente, señala que la independencia de éste respecto de la entidad auditada se traduce en ser autónomo en el desarrollo de sus funciones, esto es, debe realizar su trabajo en forma libre, sin presiones de ningún tipo, sin interferencia en los procedimientos, pruebas y metodología de trabajo ejecutadas. Este requisito es el más importante al contratar una auditoría externa de estados financieros por cuanto le permite al "auditor independiente" emitir juicios de manera imparcial sobre los estados financieros y control interno de la entidad. Dichos juicios deben estar libres de influencias significativas, intereses económicos y de presiones de cualquier grupo de interés.

La ley abre la posibilidad de que se transgreda ese requisito al disponer la revisión de las auditorías realizadas por parte del Comité de Auditoría Parlamentaria, toda vez que, legalmente, éste es "un servicio

común del Congreso Nacional", de acuerdo al artículo 66 A de la Ley Orgánica Constitucional respectiva. Vale decir, se está en presencia de un tercero perteneciente al grupo de interés relacionado con la institución, el cual revisa, cuestiona, sugiere, opina y concluye sobre materias y procesos que deben ser propios del auditor independiente.

La revisión por parte del Comité de Auditoría, particularmente en aquellos aspectos que no están regulados en forma expresa por las normas de auditoría generalmente aceptadas en el país, afecta el requerido principio de independencia que debe orientar el trabajo del auditor externo. Por ello, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, mediante el oficio N° 056/2017, de 21 de agosto de este año, en su numeral 2, ha hecho presente al Comité de Auditoría Parlamentaria que su función de revisar las auditorías que las Corporaciones y la Biblioteca del Congreso Nacional realicen de sus gastos institucionales no lo autoriza a "dirigirlas ni a determinar la forma en que se realizarán".

3. La responsabilidad del auditor es proporcionar al gobierno corporativo las observaciones significativas y pertinentes. En el caso de la auditoría de estados financieros, le corresponde entregar su opinión respecto de si están razonablemente presentados.

Para ese efecto, se pronuncia sobre esa información financiera en función de un número determinado de horas y en base a pruebas, pues tiene un tiempo limitado para revisar los movimientos financieros y económicos de todo un año. Si encuentra algo material o relevante lo informa en el documento final, que se llama dictamen, el cual es una representación general y no de detalle. De allí que, cuando un auditor emite una opinión, lo hace en función de que los estados financieros estén exentos de errores significativos, puesto que, de acuerdo a la norma general de auditoría, "dicha seguridad es de nivel alto pero no absoluto".

Por eso, también desde el punto de vista práctico, la intervención del Comité de Auditoría Parlamentaria es un mecanismo extraño a la comunicación bidireccional que se sostiene, durante el proceso de auditoría, entre el auditor y el auditado, en este caso el auditor externo y las unidades administrativas bajo control. Uno de sus principales riesgos, como se adelantó, apunta a la diversidad de criterios para evaluar la materialidad o relevancia del hallazgo, en términos que para un auditor no sea lo suficientemente significativo para formular una observación y otro, en cambio, lo releve, con lo cual llegarán opiniones con discrepancias técnicas al órgano pertinente, la Comisión Revisora de Cuentas.

La propia Contraloría General de la República, en su regulación sobre las auditorías que lleva a cabo, establece que el informe final sólo puede referirse a materias contenidas en el preinforme, circunscribiendo de esta manera las etapas del proceso de auditoría en su conjunto, lo que no sucede respecto de la revisión que el Comité de Auditoría Parlamentaria efectúa sobre el informe de los auditores externos.

4.- La actual superposición de funciones entre los auditores externos y el Comité de Auditoría Parlamentaria queda en evidencia por los planteamientos de este último, en cuanto a que el auditor externo debe revisar los controles, procedimientos y respaldos asociados a las asignaciones parlamentarias, por estimar que su materialidad es significativa.

De este modo, se configuraría, a instancia del propio Comité de Auditoría, una revisión de las asignaciones parlamentarias por una entidad distinta, en circunstancias que, legalmente, el artículo 66 A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional radica precisamente en el Comité la función de controlar el uso de esos fondos públicos.

5.- Por otra parte, el desempeño obligado de la tarea de revisar las auditorías sobre los gastos institucionales distrae tiempo y recursos que el Comité de Auditoría Parlamentaria debería concentrar en su función esencial, cual el referido control de las asignaciones parlamentarias, tanto mediante trabajo de oficina como de terreno.

Ello permitiría ampliar la cantidad de parlamentarios comprendidos en los planes anuales de auditoría y asumir de mejor manera los requerimientos derivados de esas actividades, para cuyo desarrollo, además de su dotación actual de ocho auditores, el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 incluye un nuevo cupo de auditor en la Partida 02, Congreso Nacional, Capítulo 04, Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.

Por lo expuesto, se estima necesario reforzar el carácter especializado del Comité de Auditoría Parlamentaria, focalizándolo en las asignaciones parlamentarias, y, en consecuencia, poniendo término al informe de revisión del informe anual de los auditores externos sobre los gastos institucionales.

En virtud de las consideraciones expuestas, tenemos a honra proponeros la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Suprímese, en el inciso primero del artículo 66 A de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la frase "y de revisar las auditorías que el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional efectúen de sus gastos institucionales".