

La colaboración de la Contraloría General de la República en la toma de decisiones administrativas

The Collaboration of the Contraloría General de la República in the administrative decision-making process

Alejandra Madariaga Campillay*

Resumen: El artículo expone cómo la actividad de control de la Contraloría General de la República, especialmente la revisión de los aspectos materiales del acto e implementación de sistemas de información centralizada, contribuye en la toma de decisiones administrativas, otorgando información más transparente y uniforme.

Palabras clave: Contraloría General de la República, control.

Abstract: This article exposes how the control of the Contraloría General de la República in the administrative decisions-making process, especially the review of the acts material aspects and the implementation of centralized information systems, provides more transparent and uniform information.

Key words: Contraloría General de la República, control.

RESUMEN / ABSTRACT

Introducción

Habitualmente, cuando se habla de la CGR, esta es asociada al control de las actuaciones de la Administración del Estado, al examen de legalidad de los actos administrativos, además de relacionarla con la fiscalización del debido cumplimiento de los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, economicidad, probidad, transparencia, etc., durante la gestión que realicen los distintos órganos públicos. Sin embargo, hoy en día la actividad de la CGR no solo se reduce a *controlar*, pues actualmente es posible observar que su función fiscalizadora puede constituir dos caras de una misma moneda. Este ente de control, ha llegado a convertirse en un órgano de colaboración permanente en las actuaciones de los órganos de la Administración del

* Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas de la Universidad Arturo Prat de Iquique. Correo electrónico: almadariagaca@gmail.com.

Estado, pero no lo ha logrado solo por medio de seminarios, charlas o capacitaciones, sino que ha tenido la habilidad de instruir a los órganos públicos, en el ejercicio de sus atribuciones, conciliando su actividad fiscalizadora con una función de orientación, desarrollándolas de manera simultánea. Es así como la CGR, empoderada de un rol de formación o instrucción, ha realizado grandes aportes a la Administración, estableciendo los criterios de interpretación de normas y principios, a través de la emisión de dictámenes, los cuales serán obligatorios para los organismos públicos, dado su carácter vinculante.

Como veremos, la publicación de los resultados de esta actividad de control en plataformas electrónicas, contenidos en dictámenes o en informes de auditoría, no solo permite transparentar la información o dar la debida publicidad a los actos, sino que como veremos, los razonamientos contenidos en dicha documentación, cobran una importancia sustancial a la hora de adoptar decisiones administrativas adecuadas y correctamente fundadas, lo que a su vez, contribuirá en el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en la actividad administrativa. Pero, en este orden de ideas, cabe preguntarse entonces: ¿qué es lo que sucede con el trámite de toma de razón?, ¿es posible acceder a la información elaborada durante el control preventivo de legalidad y conocer sus fundamentos o motivaciones?, ¿cómo se relaciona este trámite con la toma de decisiones de los órganos de la Administración?, ¿de qué manera dicha relación podría constituir un aporte o colaboración para la Administración del Estado? Estas son algunas de las preguntas a las que este texto pretende dar respuesta, relacionando la normativa, las opiniones de destacados autores, los desafíos planteados por la CGR, los avances tecnológicos y de qué manera estos últimos, han contribuido en la adecuada gestión de los órganos de la Administración.

I. Generalidades del trámite de toma de razón

Conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 10.336, dicho organismo tiene por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de la Beneficencia Pública, el examen y juzgamiento de las cuentas de las personas que deban efectuar su rendición; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, entre otras. Para llevar a cabo esta última tarea, la CGR tiene funciones específicas, esto es: el trámite de toma de razón, la realización de auditorías y la emisión de dictámenes.

El artículo 98 de la Constitución, habla de *la función de control de legalidad*, la cual es llevada a efecto a través del trámite de toma de razón, en virtud de lo establecido en el artículo 99 de dicho cuerpo normativo, disponiendo que el Contralor General deberá tomar razón de los decretos y resoluciones que, según lo establecido en la legislación, deban tramitarse ante la CGR; o bien, representar la ilegalidad de dichos actos, en caso que ello sea procedente. Sin embargo, la Ley N° 10.336, faculta al Contralor para eximir ciertos decretos y resoluciones del trámite de toma de razón, lo cual se ha

materializado a través de la Resolución N° 1600 de la CGR, "...sin perjuicio de las disposiciones legales orgánico constitucionales que eximan de toma de razón a determinados servicios o materias, como asimismo de aquellas que permitan la aplicación inmediata de decretos y resoluciones con la obligación de enviarlos posteriormente al trámite de toma de razón"¹.

Para la CGR, la "toma de razón" es un medio de control que satisface cometidos múltiples, no tan solo de protección de la mera legalidad. Se trata, en su entender, de un instrumento esencial para la preservación del Estado de Derecho, el resguardo al patrimonio público ("...desde el momento en que evita que lleguen a producir sus efectos actos que lesionen derechos fundamentales de las personas, o actos irregulares de la Administración que comprometen recursos públicos) y, que además, promueve una actuación administrativa con respeto de los principios de eficacia y eficiencia"².

En efecto, conforme a lo expresado por el autor, nos encontramos en presencia de una diligencia compleja, profunda y relevante, que en muchas ocasiones, en el quehacer cotidiano de los órganos administrativos, es percibida como una mera formalidad. No obstante, el autor manifiesta que se trata de una revisión transversal, la cual, no tan solo verifica que el acto se ajuste a la ley, sino que se encuentre ajustado a Derecho, es decir, verifica que la actuación del Estado se sujete a criterios de legitimidad concordantes con el Derecho Natural o suprapositivo, respetando la seguridad e igualdad jurídica, el bien común, los intereses fiscales en equilibrio con el bienestar económico de las personas, la libertad, etc.

II. Revisión material en el control preventivo de legalidad

Mucho se ha discutido en cuanto a establecer si la CGR, debe efectuar una revisión de forma o de fondo de los actos administrativos durante el trámite de toma de razón. En este orden de ideas, el profesor Vergara Blanco ha señalado que: "Dado el crecimiento en las potestades de ésta, día a día se impone a este órgano contralor el desafío de ejercer un control efectivo y no meramente nominal, es decir, un control que incluya tanto los aspectos formales como materiales del acto administrativo, que excluyen –según señala el art. 21 B Ley N° 10.336– los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones administrativas"³. Es muy interesante lo que postula este autor, toda vez que ello implicaría una aproximación a la revisión de los elementos del acto administrativo, es decir, del objeto, fin y motivo del mismo, efectuando un examen más completo. En cuanto a los tres elementos mencionados anteriormente, la motivación del acto administrativo, cobra una gran relevancia a la hora de adoptar decisiones óptimas al interior de los órganos públicos.

¹ Resolución N° 1600, de 2008.

² MORAGA 2010, 574.

³ VERGARA 2012, 103-110.

Tanto la doctrina nacional como la comparada, han definido el deber de fundamentar los actos administrativos. De esta manera, en Chile, Eduardo Soto Kloss ha señalado que la motivación o fundamentación “es la expresión formal de aquella situación de hecho (motivo) que mueve a la Administración a obrar jurídicamente, pues constituye dicha situación una necesidad pública que satisfacer, habiéndose encargado por el ordenamiento el lograr su cumplida satisfacción”. Esta definición, permite comprender la trascendencia de este elemento en el proceso de toma de decisiones, pues para que la decisión de la autoridad sea admitida, frente a un eventual control, las circunstancias de hecho que activan ciertas potestades, deben fundamentarse de una manera lógica, completa y suficiente. En definitiva, para el autor antes citado, la motivación “es la exposición formal y explícita de la justificación de la decisión. Es decir, la expresión formal de las atribuciones normativas que le permiten a un sujeto/órgano dictar un acto administrativo, de los antecedentes de hecho y de las razones que dan justificación lógica/razional de la decisión que se adopta, para satisfacer una determinada necesidad pública. En otros términos: la justificación normativa, fáctica y racional que da razón, que fundamenta la decisión, que da cuenta del “por qué” se emite esa decisión, y que sustenta o sostiene su juridicidad, su conformidad a Derecho”⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, se han esbozado opiniones tan diversas, que incluso, algunos autores han postulado que la CGR “debe ejercer revisión en los ámbitos de mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones administrativas, en función de la finalidad positivizada, como es, la atención/satisfacción de la necesidad pública respectiva, en un marco de continuidad, permanencia, eficacia, eficiencia, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad que el derecho impone”⁵. Sin embargo, este planteamiento resulta excesivo, por cuanto la finalidad del trámite de toma de razón, es determinar si el acto administrativo se ajusta a derecho, a fin de resguardar la integridad del ordenamiento jurídico, gozando incluso de poderes impeditivos⁶; lo que de alguna de alguna forma, podría ser conciliable con la revisión de aspectos materiales del acto administrativo, pero no en cuanto al mérito o conveniencia de la decisión.

El problema se presenta en la delimitación de este estándar, en relación a la finalidad y conveniencia de las decisiones. La jurisprudencia administrativa ha señalado, entre los años 1979 y 2005, que el control de mérito o finalidad de los actos administrativos corresponde a la Administración activa y no a la CGR, de manera que constituyen competencias privativas estos controles, de lo cual se deduce que estos elementos no forman parte del parámetro de control objetivo⁷. En los últimos años y siguiendo este razonamiento, la CGR ha delimitado claramente cuál es su postura frente a la materia, por lo

⁴ SOTO KLOSS 2010, 974.

⁵ MORALES 2012, 207-220.

⁶ CORDERO 2015, 786.

⁷ CORDERO 2015, 786.

que reafirmando la misma, dicho organismo de control ha expresado recientemente que: "...es necesario tener presente que la determinación de las condiciones que se plasmen en las bases corresponde a una facultad que debe ejercer la Administración activa en su ámbito de competencia, materia sobre la cual esta CGR se encuentra impedida de pronunciarse, por cuanto el artículo 21 B de la Ley N° 10.336, dispone que con motivo del control de legalidad o de las auditorías que realice, no podrá evaluar los aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas (aplica criterio contenido en dictamen N° 18.473, de 2013, de este origen)"⁸.

Resulta interesante observar el planteamiento de la CGR, a la luz del desafío planteado por el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto, en marzo pasado, con ocasión de la inauguración del año académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, en donde señaló que la CGR *debe tener la capacidad para insertarse de manera colaborativa en las decisiones de la Administración del Estado*, es decir, su actividad no debe circunscribirse solo a controlar, sino que debe ir más allá, constituyéndose en un organismo de apoyo y colaboración para la Administración, en el sentido que en el ejercicio de sus actividades de control, logre orientar a los órganos públicos en el desarrollo de la gestión que estos realicen. En este contexto y dado que la CGR ha tomado en los últimos meses, un fuerte rol de instrucción, lo que se ve reflejado por ejemplo, en la creación del Centro de Estudios de la Administración del Estado de ese organismo de control; resulta coherente la idea de efectuar revisiones más acabadas durante los controles de legalidad. Es probable que dicha tarea involucre, en un comienzo, un despliegue superior de esfuerzos y eventualmente de recursos para la CGR, durante el trámite de toma de razón, pero con el tiempo, dicho esfuerzo se transformará en un beneficio directo para el órgano objeto de revisión y para la propia CGR, puesto que al exponer los fundamentos de un análisis más profundo en los oficios de rechazo de toma de razón, permitirá orientar a los órganos de la Administración, hacia una adecuada gestión, a fin de lograr que los mismos, en lo futuro, tomen decisiones óptimas en cuanto al objeto, fin y motivo considerados para adoptar dichas decisiones, haciendo una verdadera aplicación de las *lecciones aprendidas*.

Lo anteriormente expuesto constituiría un verdadero aprendizaje para los órganos públicos, ya que la aplicación de un control más completo, permitiría disminuir paulatinamente el margen de error al expedir los actos administrativos, luego de un tiempo razonable de colaboración material por parte de la CGR.

Sin lugar a dudas, lo anterior, requiere de un compromiso de cada servicio público, en atención a estudiar las *lecciones aprendidas* en cada trámite de toma de razón, al cual someten sus decisiones y aplicarlas en los procedimientos administrativos posteriores. Sin embargo, para que todo lo anterior

⁸ Dictamen N° 61.067 (2016).

sea posible, no basta con los oficios de representación que la CGR envía a cada servicio público, sino que además resultaría conveniente contar con un sistema de procesamiento de la información recopilada durante el trámite ya citado, en donde se expongan tanto los motivos de aprobación, como los de representación de los actos administrativos y las respectivas estadísticas de dicha información; cuyo acceso se encuentre disponible para todos los órganos públicos. En efecto "...es adecuado que no solo sea motivado su acto de rechazo de la toma de razón, sino que en aquellos casos en que efectivamente se toma razón, aunque sea brevemente, y con fórmulas que se repitan, pero que sean materialmente coherentes con su decisión, se indiquen los motivos por los cuales el Contralor ha tomado razón. Si la motivación es un principio general que hoy día se ha transformado en un estándar para el ciudadano, la CGR debiese ser la primera en dar un paso adelante en esta línea"⁹.

III. La falta de un sistema de procesamiento de información

Volviendo al punto relativo a la elaboración de estadísticas, es preciso considerar que aquello permitiría desarrollar bases de datos históricas, constituyendo una valiosa información para la identificación de desviaciones (margen de error) por parte de la CGR, lo que facilitará su actividad de control en las auditorías programadas y a su vez, a partir de esta información, los distintos organismos de la Administración del Estado, podrán implementar planes de acción a fin de corregir los errores en los que hayan incurrido.

No obstante lo anterior, actualmente no existe un sistema que centralice la información relativa a los motivos de aprobación y rechazo en el trámite de toma de razón, el cual permita efectuar una retroalimentación sobre la materia, a los organismos de la Administración del Estado en general. En este ámbito, la CGR ha adoptado un proceso que consiste en "informar al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (en adelante MINSEGPRES) de todos los actos administrativos que rechaza a través del proceso de toma de razón. Formalmente, es la MINSEGPRES la que canaliza esta información a la entidad pública correspondiente para que el asunto pueda ser incorporado a los registros del funcionario correspondiente y la autoridad competente pueda iniciar las medidas disciplinarias, según sea el caso"¹⁰.

Sin embargo, la MINSEGPRES no tiene un papel en la supervisión y orientación de estas unidades jurídicas, generando preocupación acerca de la capacidad para abordar sistemáticamente los errores de los actos administrativos. La CGR no proporciona a la Administración información estructurada sobre temas recurrentes por tipo de acto administrativo o entidad pública, identificados a través del proceso de toma de razón. Proporcionar información estructurada, podría contribuir a las discusiones sobre las causas raíz de

⁹ VERGARA 2012, 103-110.

¹⁰ Art. 11 Ley N° 10.336, de 1952.

estos problemas, como base para la identificación, de manera que permitan mejorar la toma de decisiones administrativas”¹¹. Lo anterior, se encuentra directamente relacionado con el concepto de *riesgo*, el cual existe en toda organización, por lo que la Administración del Estado no se encuentra exenta de ello. El *riesgo*, se refiere a todos aquellos elementos tanto internos como exógenos, que generan incertidumbre en cuanto al cumplimiento de los objetivos de una institución. En ese sentido, lo adecuado es aplicar una correcta *gestión del riesgo* en los órganos públicos, que permita “identificar, evaluar, medir y reportar amenazas y oportunidades que afecten el logro de sus objetivos”, pues conforme a lo establecido por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, la *gestión del riesgo* “ayuda a quienes toman decisiones, a seleccionar opciones informadas, a priorizar las acciones y a distinguir entre planes de acción alternativos”¹², aplicando el que resulte más beneficioso para el órgano público. En consecuencia, un sistema que proporcione información estructurada, podría constituir una valiosa herramienta para la identificación y posterior superación de los riesgos.

IV. Información centralizada y la toma de decisiones administrativas

A diferencia de lo que ocurre con el trámite de toma de razón, en materia de auditorías, la situación es diametralmente opuesta, toda vez que la CGR por medio de su página web institucional, mantiene un sistema en línea en donde se publican todos los informes finales, que contienen los resultados de las auditorías que dicho ente de control realiza a los organismos bajo su fiscalización. Ello permite que todos los órganos de la Administración, tengan la oportunidad de conocer sus propias deficiencias, así como la de otras instituciones, posibilitando la implementación de mejoras en su gestión, la elaboración y ejecución de planes de acción e idealmente efectuar capacitaciones a los funcionarios públicos, sobre las materias que presentaron errores durante los procesos de auditoría. Lo mismo ocurre en relación a la función jurídica de la CGR, en materia de emisión de dictámenes, los cuales al conformar la jurisprudencia administrativa, constituyen un apoyo esencial y de gran relevancia para el actuar de los órganos públicos, mediante los cuales se imparten orientaciones que permiten conocer cuándo un acto se encuentra ajustado a derecho y cuándo no, respecto de casos y materias concretas, lo que implica un verdadero apoyo en la toma de decisiones administrativas, ya que a través del análisis y estudio de dichos pronunciamientos, los órganos estatales pueden verificar si su actuación es adecuada o requiere de ciertas correcciones. En consecuencia, podemos apreciar que la jurisprudencia administrativa de la CGR, en tanto efectúa el control de legalidad de los asuntos sometidos a su conocimiento, colabora de manera constante en el actuar administrativo, interpretando el alcance de normas jurídicas, impartiendo orientaciones al desarrollar principios, que deben ser respetados y aplica-

¹¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO 2015, 361.

¹² CONSEJO DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO 2016, 118.

dos obligatoriamente por la Administración, en razón del carácter vinculante de dichos dictámenes, permitiendo en definitiva, tomar decisiones en base a una regulación estable, completa y congruente. De esta forma, en todos aquellos casos en que los órganos de la Administración, requieran orientación frente a determinadas materias, pueden consultar la jurisprudencia administrativa a través del sistema en línea que ofrece el portal de la CGR, por materia consultada, número o fecha del dictamen requerido, lo que en consecuencia, permite evitar que muchas decisiones contenidas en actos administrativos, sean representadas durante el control preventivo de juridicidad u observados durante un proceso de fiscalización o auditoría.

V. Sistemas que posibilitan el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia

La existencia de estos sistemas de información en materia de auditorías y dictámenes, que con apoyo de la tecnología posibilitan una gran colaboración en el actuar administrativo, cobra gran relevancia a la hora de verificar el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en la Administración del Estado.

En consecuencia, como se anotó en el capítulo III, el establecimiento de un sistema que proporcione información estructurada sobre temas recurrentes, identificados en la toma de razón, podría contribuir a la determinación de las causas que dificultan la toma de decisiones de manera adecuada, de tal forma que sea posible la elaboración y aplicación de medidas correctivas sobre las desviaciones detectadas y por tanto, dar cumplimiento al mandato legal establecido en el inciso segundo del artículo 3 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, el cual dispone al efecto que: "La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia..."¹³ El principio de eficiencia "exige la optimización de la relación de los medios con los fines, lo que se logra seleccionando entre varias alternativas conducentes al mismo cumplimiento, la que implique un menor gasto y dentro de esta, la que lleve al mejor cumplimiento de los objetivos de la Administración. Esta optimización en la consecución del fin, es la razón misma de la atribución de potestades discrecionales a la Administración, por lo que su control jurídico debe hacerse desde esta perspectiva"¹⁴. Por consiguiente, conforme a lo que señala esta autora, un sistema que proporcione información estructurada relativa al control preventivo de legalidad, colaborará en el cumplimiento óptimo de los objetivos de la Administración, evitando el desgaste del aparataje público y la dilatación innecesaria de los procedimientos administrativos, generada por errores que deban ser corregidos sobre la base de invalidaciones, revocaciones, interposición de recursos, etc. Precisamente es esto lo que pretende evitar el artículo 9 de la Ley N° 19.880, el cual "impone a la Administración la máxima economía de medios, sin sacrificar

¹³ Ley N° 18.575 de 1986.

¹⁴ GARDAS 2002, 323-341.

por ello su eficacia. Parte de esa economía de medios se logra evitando *trámites dilatorios*... Ello lleva a concluir que para el legislador es una actuación dilatoria tanto aquella que está destinada a extender innecesariamente la tramitación del procedimiento administrativo, como aquella otra que no tiene utilidad, o sea, que no es ni provechosa ni conveniente para la correcta sustanciación del procedimiento ni para la decisión administrativa final¹⁵; de manera que un adecuado sistema de procesamiento de información, sumado al compromiso de cada institución e idealmente, al desarrollo de actividades de estudio y capacitación, sobre la base de las *lecciones aprendidas*, no evitará, en absoluto, todos los errores que puedan existir durante el diligenciamiento de la toma de razón, pero sí disminuirlos en un porcentaje importante. Esta idea se encuentra directamente relacionada con la adecuada utilización de los recursos fiscales. Si consideramos que, por regla general, los recursos son escasos, la implementación del sistema propuesto podría ser favorecedor en este sentido. Luego, la verificación de la buena utilización de los recursos públicos, será posible observando el resultado de la decisión administrativa, si el resultado es óptimo, estaremos en presencia de una gestión administrativa eficaz.

En consecuencia, la inexistencia de un sistema a lo menos similar al que se aplica para los dictámenes y auditorías, en el trámite de toma de razón, resulta lamentable.

Sin duda alguna, el aparataje administrativo requiere de cierta orientación, pues funciona sobre la base de decisiones que se expresan diariamente, por medio de declaraciones de voluntad en el ejercicio de una potestad pública, como lo establece la propia Ley N° 19.880 y aún más, en aquellos casos en que estas decisiones se adoptan en virtud de un poder discrecional, el cual existe "cuando la ley o reglamento dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, cómo debe obrar y qué contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste pues en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer. Se concibe, por lo tanto, como la facultad de obrar libremente por la Administración sin que su conducta esté previamente determinada por la regla de derecho"¹⁶; pero no por ello debe tratarse de una actividad menos preparada ni arbitraria, es por este motivo que los sistemas de información son verdaderamente útiles en los procesos de toma de decisiones, sobre todo en los casos de libre apreciación, resultando provechosa la experiencia del actuar de los órganos públicos, los cuales, frente a la toma de decisiones, deben velar por ajustar las mismas a los principios que informan el Derecho Administrativo y especialmente, al establecido en el número 2 del artículo 19 de la Constitución, es decir al principio de interdicción de la arbitrariedad. El llamamiento constitucional contenido en dicho precepto, "tiene dos claros destinatarios. Por un

¹⁵ MORAGA 2010, 574.

¹⁶ PIERRY 1984, 161-183.

lado y primeramente, al constituyente y legislador. Por otro, a toda autoridad del Estado, cualquiera sea su función o calidad, incluyendo a los jefes de la administración estatal.

En consecuencia, es claro que la faz de la actuación administrativa vinculada al mérito, oportunidad y conveniencia debe sumisión al postulado de la interdicción de la arbitrariedad, con sus cánones de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad, todos integrantes de la idea de derecho¹⁷. Dichos criterios, deben aplicarse necesariamente a la hora de "seleccionar el medio, el modo y los instrumentos de operación necesarios para la realización del fin, valorando y comparando las posibles opciones de actuación". Desde este punto de vista, "...la adecuación de la actividad administrativa al interés público esencial más o menos determinados es un problema de juridicidad en sentido amplio. Pero, el camino utilizado, la ponderación de los intereses secundarios, la comparación de los modos o formas de realización posibles, implican una problemática de índole discrecional.

El fin de la actuación será siempre reglado, mientras que su realización o concreción podrá ser discrecional cuando el ordenamiento jurídico autoriza la libre valoración y elección de la solución más adecuada¹⁸. Es decir, la finalidad de todos los actos administrativos se entiende reglada, si consideramos que el fin último de aquellos se encuentra contenido en el objetivo de la Administración en general, esto es el bien común, en el sentido expresado por el inciso primero del artículo 3 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 "La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país..."¹⁹ En este sentido, el bien común, servirá de orientación para los órganos públicos, por una parte, y por la otra constituirá un verdadero margen o delimitación, dentro del cual deben ajustar las decisiones que se adopten. Por tanto, como podemos apreciar, la finalidad de los actos administrativos en sentido amplio, se encuentra establecida en nuestro ordenamiento jurídico, en los términos expresados en la norma antes citada; por lo que se entiende que su inspiración es siempre y necesariamente, la satisfacción del interés público.

Una vez superado lo anterior, como expresa la autora, el problema se presenta cuando el ordenamiento jurídico autoriza que la concreción del fin sea discrecional. Sin embargo, esta dificultad se resolverá evaluando los intereses y sus posibles formas de realización, antes de adoptar la decisión definitiva, "buscando para ello el menor costo posible, la mayor rapidez y eficacia, evitar inconvenientes para la comunidad, optar por lo más saludable, etc."²⁰.

¹⁷ MORALES 2012, 207-220.

¹⁸ PONCE DE LEÓN 2012, 193-222.

¹⁹ Ley N° 18.575, de 1986.

²⁰ PONCE DE LEÓN 2012, 193-222.

VI. Los esfuerzos de la CGR en materia de modernización

A pesar que no se cuente con un sistema que concentre la información relativa a los motivos de representación o aprobación de los actos administrativos, como se mencionó en el capítulo III, ello no significa que el gobierno y en particular la CGR, no hayan desplegado esfuerzos en la búsqueda de mayor modernización de sus procesos. Es así como en el año 2003, se creó un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, denominado Dirección Nacional del Servicio Civil (en adelante DNSC), cuyo objetivo es “fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos”²¹.

De esta manera la CGR y la DNSC, trabajaron en los primeros avances de un sistema que concentrara “la información relacionada con el personal de la Administración del Estado de manera clara y ordenada, facilitando y organizando su tramitación, apoyando el estudio de legalidad de los actos administrativos en materias de personal y, proporcionando datos requeridos por órganos de la Administración y/o ciudadanía”²², dicho proyecto llegó a convertirse finalmente en lo que hoy conocemos como Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (en adelante SIAPER), contenido en una plataforma web de la CGR, que busca uniformar la información que manejan los distintos servicios públicos, transparentar la misma y en definitiva, lograr una mayor rapidez en la tramitación de los procedimientos en el área de personal, todo lo cual se encuentra orientado hacia la mejora en el proceso de toma de decisiones relativas a esta materia.

Sin perjuicio de todos los esfuerzos realizados en materia de modernización y de los esfuerzos en lograr mediante las herramientas tecnológicas, el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia, es preciso tener presente que hasta el año 2013 “el SIAPER apoyaba principalmente las tareas de la CGR y no a las entidades públicas en la mejora de sus prácticas de gestión y controles internos relacionados. Hasta ese entonces, estos no proporcionaban información que apoyara la toma de decisiones y las responsabilidades de control interno de los encargados de la gobernanza y de la gestión de los recursos humanos en las entidades públicas individuales”²³.

Sin embargo, en la búsqueda de mejorar el sistema antes descrito, el 15 de septiembre del año 2014, se puso en funcionamiento de manera oficial la plataforma SIAPER Toma de Razón Automática (en adelante SIAPER TRA), la cual ha marcado un antes y un después para los servicios públicos, constituyendo un gran avance en la materia; y es que se trata de una herramienta

²¹ SERVICIO CIVIL, GOBIERNO DE CHILE 2016.

²² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2016.

²³ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO 2015, 361.

que permite desarrollar el trámite de toma de razón en línea, en materias relativas a personal. Actualmente, los usuarios pueden elaborar los actos administrativos a través del sistema, utilizando firma electrónica avanzada; para posteriormente realizar el control de legalidad en línea, estableciendo de manera casi automática si el trámite se encuentra aprobado o representado, con la aplicación de ciertas técnicas de validación. En efecto, "el hecho de realizar los actos administrativos y su control de legalidad por medio de este mecanismo, permitirá que la información contenida en la plataforma SIAPER sea confiable, oportuna, veraz y se encuentre disponible al instante para los servicios en forma de reportes que podrán descargar directamente, contribuyendo a la toma de decisiones en materias de gestión y de recursos humanos"²⁴, además de favorecer una mayor transparencia en la gestión de estos asuntos.

Conclusión

Conforme a lo expuesto en el presente trabajo, es posible determinar que el establecimiento de un sistema que otorgue información procesada, relativa al trámite de toma de razón, constituiría una herramienta idónea para el fortalecimiento de la Administración del Estado, a través de un doble acción: en primer lugar, posibilitará la implementación de medidas, que tengan por objeto disminuir los riesgos identificados en los procesos de toma de decisiones y en segundo lugar, actuará como mecanismo *preventivo*, dado que se trataría de un instrumento de consulta permanente, a través de una plataforma electrónica; permitiendo la optimización de la relación de los medios con los fines y en consecuencia, dar cumplimiento efectivo a los principios de eficiencia y eficacia en el actuar de los órganos de la Administración

No obstante, para que el sistema antes descrito proporcione resultados reales, debe aplicarse integrando en él, un elemento que cobra relevancia tanto para el actuar de los organismos públicos, como para la actividad desarrollada por la propia CGR. Se trata pues, de uno de los elementos materiales del acto administrativo, esto es la motivación.

Es posible observar la existencia de una relación directamente proporcional, entre el hecho que la CGR de a conocer los motivos que tuvo a la vista para tomar razón o representar un acto, con el potenciamiento y mejora de los procesos de toma de decisiones, pues la Administración podrá tener acceso al conocimiento de sus aciertos y desaciertos, en virtud de un control más completo, que se pronuncie sobre los aspectos materiales de los actos administrativos, con el límite del mérito o conveniencia. Lo anterior, permitirá recoger las *lecciones aprendidas*, y a su vez, posibilitará la aplicación de medidas correctivas, a fin de lograr un proceso decisional depurado.

²⁴ Contraloría General de la Republica, División de Personal de la Administración del Estado-UNIDAD SIAPER 2016, 135.

Por tanto, el elemento motivacional, es el aspecto clave en el sistema de información propuesto, ya que a mayor exposición de las fundamentaciones y motivos por parte del órgano de control, mayores serán los logros obtenidos en los procesos de razonamiento, que permitan fundamentar correctamente las decisiones administrativas.

Como se mencionó, hasta el año 2013, la plataforma SIAPER no proporcionaba información que resultase útil para apoyar la toma de decisiones; para las responsabilidades de control interno; o, para la gestión de personal; sino, solo constituía una herramienta de colaboración en las actividades propias de la CGR. Sin embargo, la puesta en marcha de la plataforma SIAPER TRA, ha permitido el acceso a una información estructurada, oportuna, veraz y de manera inmediata. Esto último, constituye un aporte real en la toma de decisiones en materia de recursos humanos, lo que permite vislumbrar un futuro prometedor, en relación a los avances que podría lograr la CGR, en cuanto a la utilización de sistemas electrónicos de información en otros ámbitos, que contribuyan de una manera efectiva en los procesos decisionales, a objeto de lograr un mayor cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia.

Bibliografía citada

- CONSEJO DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO (2016): "Implantación, mantención y actualización del proceso de gestión de riesgos en el sector público", en: *Documento Técnico N° 70 Versión 0.2*, 118 pp.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DIVISIÓN DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO – UNIDAD SIAPER (2016): "SIAPER en línea", en: *Manual de usuario*, 135 pp.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "¿Qué es SIAPER?", disponible en: <http://siaper.contraloria.cl/opencms/opencms/siaper/siaper/siaper.html> [fecha de consulta: 28 octubre 2016].
- CORDERO VEGA, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Editorial LegalPublishing), 786 pp.
- GARDAIS ONDARZA, Gabriela (2002): "El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables", en: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 23, pp. 323-341.
- MORAGA KLENNER, Claudio (2010): *Tratado de Derecho Administrativo - La actividad formal de la Administración del Estado* (Santiago, Editorial LegalPublishing), 574 pp.
- MORALES ESPINOZA, Baltazar (2012): "El mérito, oportunidad y conveniencia en la Contraloría General de la República", en: *Revista Contraloría General de la República*, 85 años de vida institucional (1927-2012), pp. 207-220.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, París (2015[2014]): *Entidad Fiscalizadora Superior de Chile, mejorando la agilidad estratégica y la confianza pública* (trad. Contraloría General de la República, Chile), 361 pp.
- PIERRY ARRAU, Pedro (1984): "El control de la discrecionalidad administrativa", en: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 8, pp. 161-183.
- PONCE DE LEÓN SALUCCI, Sandra (2012): "Notas sobre la discrecionalidad en la Administración del Estado", en: SOTO KLOSS, Eduardo[coord.], *Administración y Derecho, Homenaje a los 125 años de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile* (Santiago, Editorial LegalPublishing), pp. 193-222.
- SERVICIO CIVIL, GOBIERNO DE CHILE. (2016) "¿Qué es el Servicio Civil?", disponible en: <http://www.serviciocivil.gob.cl/node/5> [fecha de consulta: 28 octubre 2016].

SOTO KLOSS, Eduardo (2010): *Derecho Administrativo – Temas fundamentales* (Santiago, Editorial LegalPublishing), 974 pp.

VERGARA BLANCO, Alejandro (2012): "El rol de la Contraloría General de la República: desde el control de legalidad a los nuevos estándares de buena administración", en: *Revista Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional (1927-2012)*, pp. 103-110.

Normas citadas

Constitución Política de la República de Chile. *Diario Oficial*, 22 septiembre 2005.

Ley N° 10.336, sobre organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. *Diario Oficial*, 29 mayo 1952.

Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, de bases generales de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 5 diciembre 1986.

Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 29 mayo 2003.

Resolución n° 1600, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón. *Diario Oficial*, 6 noviembre 2008.

Jurisprudencia citada

Dictamen N° 61.067 (2016): Contraloría General de la República, 18 agosto 2016.