



VALPARAÍSO, 9 de enero de 2018.

VISTO: Lo dispuesto en los artículos 5° A, inciso final y 66 B, inciso cuarto, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 14 del Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria, y

CONSIDERANDO:

1°.- Que el Senado, con fecha 13 de junio de 2017, recibió la solicitud de acceso a la información SOL006942, de doña Nicolle Peña, mediante la cual se recabó copia del contrato de asesoría suscrito con Beltrán Asociados SpA el año 2016, sus modificaciones, el listado de productos elaborados por esta persona jurídica y los temas específicos abordados en cada uno de esos productos.

2°.- Que el 11 de julio de 2017 el Departamento de Informaciones del Senado comunicó a la peticionaria que se puso esa solicitud en conocimiento del Senador señor Alejandro Guillier Alvarez, quien proporcionó copia de los documentos que se le adjuntaron.

3°.- Que el 5 de septiembre de 2017 se publicó en la página web "biobiochile.cl", en la sección "Reportajes", un reportaje suscrito por la periodista señora Nicolle Peña. En la parte medular de dicho reportaje se señala lo siguiente: "Radio Bío Bío tuvo acceso a todos los formularios de asesoría externa presentados por el senador Guillier entre marzo de 2016 y junio de este año a la oficina de Finanzas del Senado y a la totalidad de las minutas e informes en ellos declarados. La mayor parte de esos trabajos fueron efectivamente elaborados por sus asesores, personas naturales que incluyeron análisis, gráficos y diagnósticos, entre otros, de materias legales. Pero hay cuatro informes elaborados por Beltrán Asociados Spa, la única persona jurídica que Guillier contrató para estos efectos, que son copia íntegra de los resúmenes que las comisiones publican en internet. Se trata de la totalidad de las asesorías escritas que el senador declaró como trabajos de Beltrán Asociados Spa."

Concluye ese párrafo expresando, entre paréntesis, "Revise acá los formularios de Beltrán". Al abrir ese enlace, se despliegan los formularios en que se consignan los informes de actividades desarrolladas correspondientes al mes de marzo de 2017 (que comprende el período del 4 de febrero al 7 de marzo); abril de 2017 (que comprende el período del 8 de marzo al 6 de abril); mayo de 2017 (que comprende el período del 7 de abril al 8 de mayo) y junio de 2017 (que comprende el período del 9 de mayo al 8 de junio).



4°.- Que, conforme a lo manifestado en ese reportaje, de la revisión de la totalidad de los documentos entregados por el Senador señor Guillier acogiendo la solicitud de acceso a la información, sólo cuatro de ellos habrían merecido algún cuestionamiento. Se trata de los informes de actividades de los referidos meses de marzo a junio de 2017, sólo en su primer rubro, "Elaboración de informes, minutas u otros documentos entregables, copia de los cuales se acompaña", donde se consigna en cada caso que se trata de una "Minuta asesoría parlamentaria trabajo de comisiones".

5°.- Que, mediante oficio reservado N° 1576, de 6 de septiembre de 2017, y oficios 1628 y 1631, ambos de 6 de octubre de 2017, el Comité de Auditoría Parlamentaria informó a esta Comisión las solicitudes que le fueron efectuadas por el Honorable Senador Guillier con fechas 5 y 14 de septiembre pasados.

En la primera de esas presentaciones, el Senador señor Guillier pidió el inicio de una auditoría al conjunto de las asesorías externas que ha contratado desde el inicio de su período parlamentario, el año 2014, hasta la fecha. En la segunda, precisó que, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 3°, número 8, del Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria, consultaba si se ha dado cumplimiento a las normas, establecidas por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, para el control del uso de los fondos públicos destinados a asesorías externas, en la asesoría de la firma Beltrán Asociados SpA, conforme a los términos del contrato vigente entre ésta y el Senado.

El Comité de Auditoría Parlamentaria declinó, en cada caso, dar curso a las solicitudes, estimando que necesitaba el requerimiento expreso de esta Comisión. Respecto de la auditoría pedida, porque el Senador señor Guillier no resultó incluido en el sorteo que se realizó para determinar los parlamentarios que quedarían comprendidos en la auditoría de la asignación de asesoría externa conforme al plan anual de trabajo vigente, y el Comité no se encuentra facultado para realizar trabajos de oficio fuera de dicho plan. En cuanto a la consulta efectuada, porque en definitiva requiere la revisión del uso de la asignación en relación con cierto proveedor, lo que implica asimismo un trabajo especial de auditoría, ya que la facultad de absolver consultas particulares que se invoca trata únicamente de resolver dudas acerca de casos concretos como, por ejemplo, si un determinado documento es respaldo suficiente para rendir un gasto efectuado con cargo a una asignación parlamentaria o si resulta procedente financiar con tales recursos una adquisición específica.

6°.- Que, en sesión de 7 de noviembre de 2017, a la cual se abstuvo de concurrir el Honorable Senador señor Guillier,



la Comisión estimó que, de los referidos antecedentes de hecho, cabía concluir que las presentaciones efectuadas por dicho señor Senador ante el Comité de Auditoría Parlamentaria con fechas 5 y 14 de septiembre pasados, no obstante estar formuladas en términos más amplios, persiguen un mismo objetivo, cual es que se dilucide la regularidad de las aludidas cuatro minutas, en relación con las normas de control de uso de la asignación de asesoría externa que ha establecido el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias en su Resolución N° 02, de 2011.

En esa medida, consideró razonable estimar que se reúne la exigencia de gravedad de los antecedentes, desde un punto de vista procesal, y sólo para los efectos previstos en el artículo 66 B, inciso cuarto, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en el artículo 14 del Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria, tanto por la connotación que le atribuye implícitamente el propio Senador involucrado al reiterar la petición de pronunciamiento por parte del Comité de Auditoría Parlamentaria, como por la difusión que recibió el reportaje emitido el 5 de septiembre pasado.

Por consiguiente, acordó requerir al Comité de Auditoría Parlamentaria para que se pronunciase, específicamente, sobre si se dio cumplimiento a las normas de control en el uso de los fondos públicos establecidas para la asignación de asesorías externas en la Resolución N° 02, de 5 de junio de 2011, del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en relación con las cuatro minutas denominadas "Minuta asesoría parlamentaria trabajo de comisiones", a que se refieren los formularios de informes de actividades de los meses de marzo a junio de 2017, presentados por la firma Beltrán Asociados Spa. En ese sentido, le despachó el oficio C.E.T. N° 37/2017, de fecha 7 de noviembre de 2017.

7°.- Que, en cumplimiento del encargo que esta Comisión le formulara, el Comité de Auditoría Parlamentaria, por medio del oficio reservado N° 1844, de fecha 14 de diciembre de 2017, hizo llegar a la Comisión el Informe de Trabajo Especial de Auditoría N° 39, de 2017.

Se deja constancia que, al estudiarse ese documento en sesión celebrada el 2 de enero de 2018, el Honorable Senador don Alejandro Guillier manifestó que, por estar impedido, no participaría en el debate ni en las decisiones que se adoptaran y procedió a retirarse de la sala de la Comisión.

8°.- Que en el Párrafo IV.- del mencionado Informe de Trabajo Especial de Auditoría N° 39, de 2017, del Comité de Auditoría Parlamentaria, se contemplan cuatro conclusiones respecto de la situación específica planteada y tres recomendaciones o sugerencias de carácter general.



Las conclusiones son las siguientes:

“1.- La empresa Beltrán Asociados SpA, contratada por la Corporación para asesorar al Senador Guillier Alvarez ha presentado, mensualmente, en el periodo revisado, el reporte en formulario establecido en la normativa, junto con la respectiva factura electrónica. Adicionalmente, todos ellos adjuntan un documento denominado Minuta Trabajo Comisiones Asesoría Parlamentaria.

2.- Las señaladas minutas no son el único trabajo informado por el asesor, toda vez que en los reportes de abril a junio se incluyen, además, asesorías presenciales y no presenciales.

3.- La documentación de respaldo presentada corresponde a la exigida por la normativa vigente, esto es, factura y el reporte en formulario; sin embargo, éste carece de la especificidad suficiente requerida por la misma regulación y, además, no permite dar por acreditada la prestación de servicios contratada.

4.- Las minutas acompañadas a cada reporte corresponden a información extraída de las páginas web del Senado y de la Cámara de Diputados, sin embargo, omiten mencionar la fuente.”

9°.- Que, al respecto, es preciso tener en cuenta que el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en la Resolución N° 02, de 5 de septiembre de 2011, en su párrafo III, “Estructura de las Asignaciones Parlamentarias”, declara, respecto de la Asignación Asesorías Externas, que “su finalidad es financiar la contratación de asesorías externas especializadas en las diversas áreas de la función parlamentaria”.

Consiguientemente, el párrafo IV, “Cuadro Asignaciones Parlamentarias: Senadores”, en la letra B) “Asignación Asesorías Externas”, en el acápite referido a “Asesoría Personas Jurídicas”, señala que su destino es la “contratación de personas jurídicas para la realización de investigaciones, estudios, informes y asesorías en general para asistencia de la labor parlamentaria.”

El mismo acápite agrega, como criterios de uso, que las personas jurídicas pueden estar contratadas “para la elaboración de estudios, investigaciones, informes y asesorías sobre materias o asuntos científicos, técnicos, económicos, políticos, sociales, estadísticos, comunicacionales, informáticos, tecnológicos, legislativos y otros análogos para asistir a la labor parlamentaria; incluidos estudios de opinión relativos a la labor legislativa y de representación popular. Se excluyen las asesorías de imagen y encuestas.”



El amplio contenido de las asesorías externas es consecuencia de su finalidad de servicio o respaldo al ejercicio de la función parlamentaria, definida legalmente también en términos latos en el artículo 66 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional: *“Se entenderá por función parlamentaria todas las actividades que realizan senadores y diputados para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes. Ella comprende la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo aquéllos y los comités parlamentarios.”*

De esa forma, toda vez que la contratación de una o varias asesorías externas y con ella, la recepción de informes, minutas, colaboración personal o incluso no presencial por parte de terceros, persigue proporcionar medios para el adecuado desempeño de la función parlamentaria que corresponde a cada Senador o Comité Parlamentario, el Consejo Resolutivo ha reconocido que, dentro del marco por él establecido, las decisiones sobre el uso de los recursos previstos para la asignación de asesoría externa le corresponden en forma exclusiva al parlamentario o comité al que le están asignados.

Es éste, en su calidad de beneficiario de tales recursos, quien decide si los utiliza o no, si lo hace en su totalidad o sólo en parte, elige libremente la persona natural o jurídica a la que le encomendará la asesoría, fija el objetivo y modalidades que ésta tendrá, determina los honorarios con que será retribuida, evalúa su duración y mérito, resuelve lo que estime apropiado respecto de los documentos a que da origen y adopta la decisión de ponerle término cuando lo estime conveniente.

Por ende, no es irrelevante ni indiferente la relación del Senador o Comité Parlamentario con los productos de la asesoría externa que ha pedido que se le contrate, específicamente sobre los informes, minutas y otros antecedentes a que pueda dar origen, en la medida que deben estar orientados precisamente a satisfacer su necesidad concreta de información.

10.- Que, por otra parte, el mismo acápite de la Resolución N°2, de 5 de septiembre de 2011, referido a “Asesoría Personas Jurídicas”, exige que el uso de esta asignación cuente con determinada documentación de respaldo.

El texto original de la citada Resolución N°2, de 2011, señaló, como documentación de respaldo de dicha prestación, para el caso de la asesoría prestada por personas jurídicas, “contrato de prestación de servicios de la entidad y las correspondientes facturas o boletas de servicios, con detalle de las asesorías prestadas; y, en el caso que proceda, mantener a disposición del Comité de Auditoría Parlamentaria



copia de los documentos entregables de la asesoría, de acuerdo a lo estipulado contractualmente.”

Mediante oficio N° 048/2015, de 5 de agosto de 2015, dirigido al señor Presidente del Senado, el Consejo Resolutivo modificó la documentación de respaldo requerida, incorporando la necesidad de entregar copia del informe, o de un reporte en formulario con los datos necesarios para justificar con claridad la prestación de servicios, al Departamento de Finanzas u órgano interno encargado de la administración y control de las asignaciones parlamentarias.

De esa manera, la regulación de la documentación de respaldo para la asesoría prestada por personas jurídicas quedó como sigue: “contrato de prestación de servicios de la entidad, informe o reporte en formulario y las correspondientes facturas o boletas de servicios, con detalle de las asesorías prestadas. Copia del informe o reporte en formulario, visado por el Departamento de Finanzas o por el Órgano Interno encargado de la administración y control de las asignaciones parlamentarias, según corresponda, será remitido por éste al Comité de Auditoría Parlamentaria para su control.”

El Consejo Resolutivo previno en el mismo oficio: “Sobre los reportes en formulario, el Consejo acordó que la respectiva Corporación será la encargada de confeccionar un formulario tipo, con los datos necesarios que justifiquen con claridad la prestación de servicios de que se trate.”

11.- Que la obligación de entregar el contrato de prestación de servicios, la factura o boleta de servicios, un reporte en formulario y, cuando corresponda, un ejemplar del informe evacuado en una unidad administrativa de la correspondiente rama del Congreso Nacional, son medidas que apuntan a una adecuada fiscalización del uso de los recursos públicos que conforman la asignación. El propósito de estos últimos documentos, en particular, se menciona en forma expresa: obtener un “detalle de las asesorías prestadas”, de forma que los datos que se consignen “justifiquen con claridad la prestación de servicios de que se trate.”

12.- Que, al respecto, cabe diferenciar la mera comprobación o constatación de hechos, que examinados objetivamente deben llevar a una misma y única conclusión, de la ponderación o evaluación de los mismos, que ofrece un margen de apreciación susceptible de llevar a conclusiones distintas e, incluso, contrapuestas.

No obstante, la tercera conclusión del Comité de Auditoría Parlamentaria se refiere conjuntamente a ambos aspectos, ya que primero deja constancia de hechos objetivos y enseguida



emite una opinión sobre los mismos, cuando señala: “3.- La documentación de respaldo presentada corresponde a la exigida por la normativa vigente, esto es, factura y el reporte en formulario; sin embargo, éste carece de la especificidad suficiente requerida por la misma regulación y, además, no permite dar por acreditada la prestación de servicios contratada.”.

Entonces, en cuanto a los hechos objetivos, al menos en lo relacionado con las exigencias formales, queda establecido que, en este caso, se ha dado cumplimiento a la documentación de respaldo exigida por la normativa vigente.

En relación con la calificación que implica el grado de cumplimiento del “detalle” o “claridad” del reporte en formulario, el Comité de Auditoría Parlamentaria “estima que la reportabilidad debe ser sustantivamente mejorada”, agregando que “este Comité ha detectado otros casos análogos, en que los asesores externos consignan en dicho documento información insuficiente, que no da cuenta integral de su quehacer”.

No se trata, en consecuencia, de que existan dudas sobre la real prestación de los servicios contratados, sino de que el reporte mensual contenido en el formulario utilizado al efecto, no refleja en su integridad los servicios que presta la persona jurídica asesora, por lo que se recomienda una mayor descripción de las actividades realizadas.

Así resulta de la explicación que da el mismo Comité: “En relación con lo anterior, es dable consignar que, en declaración prestada al Comité, doña Natalia Alviña Díaz, quien se desempeña como personal de apoyo del Senador y se encuentra actualmente a cargo del vínculo con Beltrán Asociados SpA, señaló que existe una serie de proyectos de ley que han sido trabajados por el equipo de trabajo del parlamentario con el asesor, particularmente en temas de infancia y descentralización, sobre lo cual se sostiene un contacto recurrente a través de teléfono y correo electrónico, además de reuniones periódicas, a lo menos mensuales, en Valparaíso, dando lugar a comentarios y opiniones, antes de tener un trabajo afinado para presentarlo al Senador, nada de lo cual aparece consignado en los reportes. Agregó que existen antecedentes que no se adjuntan por ser de carácter interno, o porque no corresponde su divulgación dada la temática que tratan y que, en definitiva, lo que aparece en el reporte no es todo lo que el asesor hace.

Adicionalmente, en lo que se refiere a la información correspondiente a asesoría presencial y no presencial, contenida en los campos II y III del formulario, la columna “materia” consigna información de carácter genérico, como agenda territorial y legislativa, análisis de políticas públicas, análisis legislativo, análisis de contingencia,



análisis jurídico, pero sin especificar los temas tratados en cada ocasión, lo cual no permite justificar con claridad la prestación de servicios, como ha instruido el Consejo Resolutivo.

Por lo demás, los términos genéricos utilizados en los reportes impiden determinar el cumplimiento de las labores específicamente contratadas, consistentes -como ya se dijera- en “la coordinación y recolección de proyectos presentados por el ejecutivo, por los parlamentarios y por el propio Senador, la revisión de su viabilidad legislativa, corrección y enmienda de sus alcances”, si bien ellas resultan coincidentes con lo declarado por la señora Alviña Díaz.”.

13.- Que, por otra parte, la cuarta conclusión del Comité expresa: “4.- Las minutas acompañadas a cada reporte corresponden a información extraída de las páginas web del Senado y de la Cámara de Diputados, sin embargo, omiten mencionar la fuente.”

Al respecto, se narra “que la ya aludida señora Alviña Díaz, en declaración prestada ante el Comité, mencionó que el equipo de trabajo del Senador está en pleno conocimiento de que la información proviene de las páginas web del Senado y la Cámara de Diputados, y que por lo mismo no se ha pedido al asesor que identifique la fuente, sino sólo especificar que se trata de información para trabajo interno. También explicó que si bien la misma puede ser extraída por cualquier persona de los aludidos sitios web, las minutas contienen información sistematizada, en un solo documento, de las comisiones que son de interés del Senador, y que esa recopilación sirve para evitar su búsqueda caso a caso, con la consiguiente pérdida de tiempo.”.

Sobre este punto, el Comité de Auditoría Parlamentaria manifiesta: “Si bien no corresponde al Comité determinar si en la especie el asesor de que se trata ha incurrido en una infracción de la ley N° 17.336, de Propiedad Intelectual, y dado que se ha verificado, al menos, una omisión de cita de las fuentes que utiliza para elaborar las minutas que entrega mensualmente, el Comité es de opinión que correspondería instruir a los asesores externos de la Corporación, en orden a observar la mayor prolijidad en la correcta referenciación de la información que utilizan para elaborar los documentos que entregan en cumplimiento de sus contratos, tanto si ella proviene de obras protegidas por derechos de autor, como si se trata de información de dominio público.”

14.- Que, además de la sugerencia anterior, el informe del Comité de Auditoría Parlamentaria finaliza efectuando otras dos recomendaciones de carácter general: el reforzamiento de los datos a incluir en el formulario tipo y la verificación de la consistencia de lo informado en el reporte con la prestación contratada.



15.- Que, en los términos que se acaba de reseñar, se ha dado cumplimiento al acuerdo adoptado por esta Comisión en sesión de 7 de noviembre de 2017, que era necesario, a juicio del Comité de Auditoría Parlamentaria, para habilitar a este organismo a fin de que se pronunciara sobre el objetivo de fondo perseguido por el Honorable Senador señor Guillier en las presentaciones que efectuó ante el mismo Comité con fechas 5 y 14 de septiembre del mismo año.

En definitiva, para que el Comité examinase el cumplimiento de las normas de control en el uso de los fondos públicos establecidas para la asignación de asesorías externas en la Resolución N° 02, de 5 de junio de 2011, del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en relación con las cuatro minutas denominadas "Minuta asesoría parlamentaria trabajo de comisiones", a que se refieren los formularios de informes de actividades de los meses de marzo a junio de 2017, presentados por la firma Beltrán Asociados SpA.

16.- Que, sin perjuicio de lo anterior, tanto en la presentación de 5 de septiembre de 2017 como en la de 14 del mismo mes y año, el Senador señor Guillier solicitó que los resultados de la auditoría, que pidió en el primer caso, como de la consulta que efectuó en el segundo, fueran puestos en conocimiento de esta Comisión de Ética y Transparencia.

Si bien no mencionó el propósito de dicha comunicación, es evidente que la pidió para el efecto de que, a su turno, la Comisión examinara si había mérito para ejercer la competencia que le asigna la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en su artículo 5° A, inciso final, de "velar, de oficio o a petición de un parlamentario, por el respeto de los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública, y de conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria".

17.- Que, al respecto, de los hechos descritos y analizados en este procedimiento y, en especial, del Informe de Trabajo Especial de Auditoría N° 39, de 2017, que el Comité de Auditoría Parlamentaria ha enviado a esta Comisión por medio del oficio reservado N°1844, de fecha 14 de diciembre de 2017, no se aprecia la existencia de alguna actuación u omisión que pudiese afectar los referidos principios o configurar una falta a la ética parlamentaria, que fuera imputable al Honorable Senador señor Alejandro Guillier Alvarez.

Por el contrario, lo que se consignan son situaciones relacionadas con materias de naturaleza distinta, cuya ocurrencia, como señala el Comité, se ha detectado en otros casos análogos, y sobre las cuales no le compete pronunciarse a la Comisión, porque inciden en atribuciones del Consejo Resolutivo de Asignaciones



Parlamentarias, si se estima que son de tipo normativo; del mismo Comité de Asignaciones Parlamentarias, de juzgarse que son de orden fiscalizador, o de los órganos administrativos de las Cámaras, si se considera que caben dentro de su ámbito de actuación.

Al respecto, la Comisión sólo previene respecto de la necesidad de que las medidas que se adopten no desnaturalicen el propósito de las asignaciones parlamentarias, recordado en el considerando 9º, cual es su funcionalidad al servicio del ejercicio de la función parlamentaria, para lo cual no deberían interferir con el mérito de las decisiones que son propias del parlamentario o comité al que están destinadas.

POR TANTO,

OFÍCIESE al Honorable Senador don Alejandro Guillier Alvarez, al Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, al Comité de Auditoría Parlamentaria y al señor Secretario General del Senado, poniendo en su conocimiento esta Resolución, para los fines que estimen pertinentes.

Acordado en sesión celebrada el 2 de enero de 2018, por la unanimidad de los integrantes de la Comisión, Honorables Senadores señores Hernán Larraín Fernández (Presidente), Alfonso De Urresti Longton, José García Ruminot e Ignacio Walker Prieto.