



Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

FISCALIZACIÓN

Entrevista

Manuel Núñez Pérez. Presidente del Tribunal de Cuentas de España

Panorámicas

La Participación Ciudadana como Instrumento de Lucha contra la Corrupción

*Los Sistemas de Gestión y de Control en la Mejora Institucional
El Caso Colombiano*

La Potestad Sancionatoria de los Organos de Control Fiscal en Venezuela

Artículo

El Control Fiscal del Futuro

Firmas invitadas

*José Antonio Pajares. Secretario General del Tribunal
de Cuentas de España*

Nuestras Administraciones

Colombia

Actividades de la REI

Eventos y Convocatorias

1^{er} Semestre

2008

Número 1

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en FISCALIZACIÓN

Número 1. 1er semestre de 2008

COMITÉ DE REDACCIÓN

GLORIA ROCÍO LÓPEZ ORJUELA
Redactora Jefe.
Contraloría General de la
República de Colombia.

ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF
Coordinador Temático por
España de la REI de
Fiscalización.
Tribunal de Cuentas de España.

BEATRIZ HELENA HERNÁNDEZ VARÓN
Coordinadora Temática
latinoamericana de la REI en
Fiscalización.
Contraloría General de la
República de Colombia.

FUNDACIÓN CEDDET

ALBERTO RUIZ
Coordinador
Área Fiscalización.

CRISTINA BALARI
Responsable del
"Programa Red de Expertos".

CONTACTAR

redes@ceddet.org

ACCESO A LA REI

www.ceddet.org

Sumario

- 3 ENTREVISTA**
Manuel Núñez Pérez. *Presidente del Tribunal de Cuentas de España.*
- 9 PANORÁMICAS**
Angel María Navarro Bahamón. *La Participación Ciudadana como Instrumento de Lucha contra la Corrupción.*
- 14 Beatriz Helena Hernández Varón.** *Los Sistemas de Gestión y de Control en la Mejora Institucional. El Caso Colombiano.*
- 19 Jacqueline Sierra, Andrés Cruz Méndez y Lorena D. Gutiérrez Mejía.** *La Potestad Sancionatoria de los Organos de Control Fiscal en Venezuela.*
- 29 ARTÍCULO**
Gloria Rocío López Orjuela. *El Control Fiscal del Futuro.*
- 33 FIRMAS INVITADAS**
José Antonio Pajares. *Secretario General del Tribunal de Cuentas de España. Primer Foro de Experto "La Gestión en los Tribunales de Cuentas".*
- 37 NUESTRAS ADMINISTRACIONES. Colombia**
Contraloría General de la República de Colombia: *Idea Innovadora.*
- 41 Actividades de la REI en Fiscalización**
- 47 Eventos y Convocatorias**

© Los contenidos de esta Revista se acogen al amparo del Derecho de la Propiedad Intelectual. Quedan reservados todos los derechos inherentes a que ampara la Ley, así como los de traducción, reimpresión, e internet (página web). Se permite la reproducción, citando la fuente.
La REI en **Fiscalización** y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

Editorial

*L*a comunidad virtual conformada por la Red de Expertos Iberoamericanos - REI en Fiscalización presenta con agrado la primera edición de la Revista Digital, que lleva su nombre, la cual constituye un documento y un espacio en el que confluyen los aportes de profesionales especializados en el área del control y vigilancia a la gestión y al buen uso de los recursos públicos.

Este nuevo canal de información dará mayor despliegue informativo a las actividades de la REI y de las Entidades de Fiscalización Superior - EFS, a temas de interés y actualidad a través de los Foros de Expertos y entrevistas a altas personalidades del sector, a novedades y avances en la gestión de nuestras instituciones, al intercambio de experiencias entre participantes de distintos países, potenciando las capacidades y conocimientos de quienes trabajan día a día por el logro de los fines del Estado a través de la óptima utilización de los recursos públicos.

Las diferentes secciones de la revista recopilan novedades de la Fiscalización en distintos países de Iberoamérica, aportadas por los miembros de la REI, en la búsqueda de la estandarización de los procesos, la calidad del producto Informe, el ofrecimiento de herramientas que mejoren la calidad de nuestro trabajo y con esto satisfacer a nuestros principales clientes como son la ciudadanía y el Parlamento.

El talento humano que coordina las actividades de la REI ha logrado conformar, con los integrantes de esta, un verdadero equipo de trabajo, que después de compartir objetivos comunes ha apoyado la idea de editar esta revista, que pretende consolidarse como una herramienta generadora de valor agregado a los procesos de mejora continua en las EFS. Hoy se hace realidad un proyecto de planeación, seguimiento y coordinación, resultado de un esfuerzo conjunto que consolida a la REI como un espacio dinámico y referente por excelencia de la fiscalización pública, como pretendía el Tribunal de Cuentas de España en el momento de inaugurarla.

Hacemos un reconocimiento, y a la vez agradecemos, a quienes contribuyeron en la edición de la revista y reiteramos nuestra invitación para participar activamente en los siguientes números, pues tan solo hemos dado el primer paso en un largo camino por recorrer que exige estudio, disciplina y constancia para permanecer en él.

Hasta otra oportunidad

GLORIA ROCIO LÓPEZ ORJUELA
Redactora Jefe

Entrevista



Manuel Núñez Pérez

Presidente del Tribunal de Cuentas de España

En primer lugar, nos gustaría que hiciera una presentación del Tribunal de Cuentas, institución que Vd. preside en la actualidad

Ante todo, les agradezco el interés por la Institución y que el primer número de la Revista Digital, a la que deseo de corazón todo el éxito posible, salga con una entrevista a la Presidencia, que recae en mi persona desde que el 12 de noviembre del pasado año se produjo la renovación de la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas. En efecto, han de saber que el mandato de los doce Consejeros del Tribunal es de nueve años pero cada tres años se produce una reelección (con renovación o no) de los puestos de los tres Presidentes (el del Tribunal, el de la Sección de Fiscalización y el de la Sección de Enjuiciamiento) que conforman la Comisión de Gobierno del Tribunal. Los seis primeros años mis colegas me eligieron Presidente de la Sección de Fiscalización y en la última renovación he tenido el honor de haber sido elegido Presidente de la Institución.

Yendo directamente a su pregunta, el Tribunal de Cuentas de España es un órgano que aparece configurado en sus líneas esenciales en el artículo 136 de la actual Constitución de 1978, siguiendo una tradición prácticamente ininterrumpida de nuestro constitucionalismo. Esta mención en la Norma fundamental es muy importante porque impide la alteración de sus funciones o incluso un eventual intento de supresión de la misma, solo posibles mediante la reforma constitucional, lo que, como todos conocen, exige procedimientos complejos y con mayorías reforzadas.

Del artículo 136 puede destacarse que se defina al Tribunal de Cuentas (del Reino, como se le llamaba antes) como «supremo» órgano fiscalizador de las



cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Esta condición de supremo hay que relacionarla con la constitución de 17 Comunidades Autónomas en España que cuentan con su correspondiente Tribunal de Cuentas, hasta el momento 12, que tienen diferentes denominaciones (Consejo, Cámara, Sindicatura, Audiencia de Cuentas) y que son conocidos con el acrónimo «OCEX», Órganos de control externo. Con todos ellos el Tribunal de Cuentas guarda las necesarias relaciones y debe ser el centro de referencia de la fiscalización o auditoría pública para ejercer la posición de liderazgo que por la condición de órgano supremo le corresponde.

Además se establece la dependencia de las Cortes Generales o Parlamento, lo que no está reñido con la autonomía en el ejercicio de sus funciones. Con esta dependencia, ante todo, se pretende resaltar el no sometimiento al Gobierno y a la Administración a la que fiscaliza, la no consideración del Tribunal como órgano administrativo sino como órgano constitucional que, en el marco de los tres poderes, encuentra su acomodo en la órbita del poder legislativo.

La Constitución menciona también la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, lo que se ha interpretado como el reconocimiento de la tradicional función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en la que pueden incurrir los que manejan fondos públicos cuando producen un perjuicio o menoscabo en esos caudales o efectos públicos, como consecuencia de acciones u omisiones contrarias a la normativa contable y presupuestaria e interviniendo dolo, culpa o negligencia graves. Y por ello el estatuto de los miembros del Tribunal de Cuentas (se trata de un órgano colegiado cuyo pleno está formado por 12 Consejeros de Cuentas) gozan de la misma independencia e inamovilidad y están sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

Por último, la Constitución remite a una ley orgánica para la regulación en detalle de la composición, organización y funciones del Tribunal; ley orgánica que fue aprobada en 1982 y que fue completada por la ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de 1988.



[¿Cuál es su opinión acerca del lanzamiento y funcionamiento de la REI en Fiscalización? ¿Qué importancia le concede a la generación de una red temática de expertos?](#)

De la respuesta anterior se desprende que las dos grandes funciones del Tribunal de Cuentas son la fiscalizadora y la jurisdiccional y que al correcto ejercicio de las mismas debe dirigir toda su energía. Ahora bien, sentado lo anterior no es menos cierto que hoy día, en un entorno globalizado donde las instituciones se interrelacionan e intercambian experiencias, el Tribunal de Cuentas desarrolla también actividades en una dimensión internacional. Las instituciones nacionales no agotan su actividad con el cumplimiento de sus funciones tradicionales sino que cooperan entre sí y la nuestra ofrece un buen botón de muestra de esa actividad ad extra a través de su participación en la REI en Fiscalización, de cuyo nacimiento el Tribunal es principal responsable en la medida en que los antiguos alumnos del programa formativo *online* que imparte son precisamente los miembros de la REI.

En ese sentido, mi opinión no puede ser sino muy positiva y muy favorable a la consolidación de la REI, que permite poner en contacto a fun-



tiene unas intensas relaciones con instituciones homólogas extranjeras.

Como es comprensible, en primer lugar, en el marco de la Unión Europea de la que formamos parte. Aquí participamos en la fiscalización de los fondos comunitarios europeos cooperando con el Tribunal de Cuentas Europeo, radicado en Luxemburgo. El Tribunal de Cuentas forma también parte del Comité de Contacto de los presidentes de las EFS de los Estados miembros de la Unión Europea. E igualmente hemos participado en diversos hermanamientos con instituciones homólogas cuyo objetivo es aproximar el acervo comunitario a EFS de países candidatos a la adhesión a la Unión Europea o de países con acuerdos preferenciales con ella.

Además el Tribunal de Cuentas es miembro de INTOSAI y de dos de sus grupos regionales, el europeo o EUROSAL, organización creada en Madrid en 1990 y cuya Secretaría ostenta nuestra institución con carácter permanente, siendo el Presidente del Tribunal de Cuentas el Secretario General de EUROSAL; y el otro grupo y ya más relacionado con nuestro tema, el Iberoamericano-Caribe (OLACEFS).

cionarios de Iberoamérica entre sí y con sus colegas españoles, todos unidos por la misma lengua que permite que nos enriquezcamos mutuamente intercambiando experiencias.

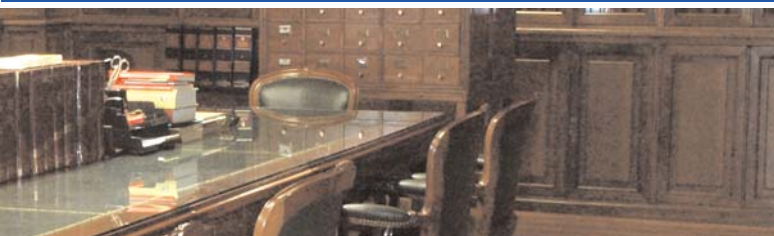
Por ello, el Tribunal concede la máxima importancia a esta red de expertos por los efectos beneficiosos en el quehacer diario de nuestras instituciones que produce este intercambio de información y de experiencias.

¿Cuáles son las relaciones del Tribunal de Cuentas con instituciones similares y en materia de cooperación internacional? Específicamente, ¿qué proyectos desarrolla en relación con Iberoamérica?

Como ya señalé, el Tribunal de Cuentas, además de cumplir con sus cometidos constitucionalmente atribuidos de fiscalizar o auditar la gestión económico-financiera de nuestro Estado y de enjuiciar las responsabilidades contables, man-

El Tribunal de Cuentas canaliza, asimismo, su actividad internacional mediante el desarrollo de la función de auditor externo de Organismos y Proyectos Internacionales y es miembro del Consejo de Auditores de varias Entidades Internacionales. Además, mantiene relaciones de cooperación bilateral con diversas Instituciones, que en algunas ocasiones se desarrollan mediante intercambios a nivel institucional o técnico, mientras que en otras se formalizan mediante la suscripción del correspondiente convenio de cooperación.

Se están llevando a cabo, asimismo, asistencias técnicas y programas de formación en otras instituciones; así, en la Contraloría General de Costa Rica, por poner un ejemplo reciente. Estos proyectos se desarrollan de forma bilateral o en colaboración con las Entidades de la cooperación internacional española, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el



Desarrollo (AECID) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones y Políticas Públicas (FIIAPP). En este marco, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas participa a través del envío de expertos en la evaluación de los programas de cooperación referidos a las Contralorías o instituciones similares, como es el caso también reciente de Nicaragua.

En definitiva, el Tribunal de Cuentas, sin descuidar las funciones propias, y principalmente en el marco de la cooperación española, participa de diversos modos y con distintos instrumentos en los programas de cooperación con Iberoamérica.

¿Qué importancia concede a los Tribunales de Cuentas en el marco institucional del siglo XXI? ¿Y cuál es la aportación específica que puede realizar el Tribunal de Cuentas español a sus homólogos iberoamericanos?

Sin riesgo de pecar de optimista, creo que cada vez más se pone de manifiesto la importancia de los Tribunales de Cuentas en el conjunto de los poderes de los Estados democráticos del siglo XXI. Temas como el de la gobernanza, la gobernabilidad o el buen gobierno, la transparencia o la lucha contra la corrupción, están en la agenda de todos los Estados y de las Instituciones Financieras y Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la OCDE y en este terreno nuestras instituciones tienen mucho que decir. Es evidente que no somos la panacea, la solución mágica para resolver los problemas que plantea la corrupción, por poner un ejemplo, pero sin duda alguna el control de los fondos públicos que llevan a cabo nuestras instituciones constituye una importante contribución en este combate.

Me da la sensación, y no creo equivocarme, de que los ciudadanos tienen una nueva percepción de nuestras instituciones, más positiva y capaz de aportar ideas para mejorar la gestión pública. Tradicionalmente el Tribunal de Cuentas era visto como un organismo lento y burocrático de revisión de cuentas y de emisión de unos informes poco inteligibles para el ciudadano



medio. Sin embargo, la apertura de nuestras instituciones a nuevas formas de auditoría como la operativa o de gestión, las medioambientales, las urbanísticas, la insistencia en la transparencia, publicidad y concurrencia en la contratación pública, por poner algunos ejemplos de nuevas prácticas, han hecho que los Tribunales de Cuentas sean contemplados como instrumentos eficaces y necesarios de control, que pueden realizar importantes aportaciones en la consecución de esos gobiernos justos que todos deseamos.

Por otra parte, se advierte un auge de la profesión de la auditoría pública, que cuenta con más y mejores normas que disciplinen su actuación. El último INCOSAI celebrado en México es un buen botón de muestra de lo que digo: allí se ha aprobado un nuevo marco normativo que sin duda va a redundar en una mayor calidad de las auditorías públicas y una homogenización de los procedimientos.



En definitiva, nuestras instituciones están de moda y en muchos países son instrumento imprescindible en el combate contra la corrupción.

Respecto de la segunda parte de la pregunta, la aportación del Tribunal de Cuentas de España a las instituciones iberoamericanas hermanas, será la que éstas quieran que sea. Por nuestra parte estamos abiertos a prestar la máxima colaboración y a ayudar en lo que podamos, con medios materiales, técnicos, con formación y el envío de expertos y creo que por las raíces culturales y la lengua comunes estamos en condiciones de realizar una cooperación en mejores condiciones que instituciones similares de otros países.

Volviendo a la REI en Fiscalización, ¿cuáles son las principales razones que llevan al Tribunal de Cuentas a apoyar una red virtual de estas características? ¿Cómo cree que puede influir su desarrollo en el trabajo de los profesionales de nuestras instituciones iberoamericanas?

La creación de una red de expertos en fiscalización de lengua española no puede sino ser vista con entusiasmo. Suele decirse que Internet tiene un número insuficiente de recursos en nuestra lengua si lo ponemos en relación con el número de hispanohablantes. Por eso, que se haya creado una comunidad virtual de conocimiento en un campo tan especializado como el de la fiscalización o auditoría públicas, en nuestra lengua, me parece un dato enormemente positivo y el Tribunal de Cuentas quería apoyar esta iniciativa.

Por otro lado, siempre me ha gustado el dicho «renovarse o morir». El futuro del conocimiento pasa por los cursos *online* y por la constitución de redes o Foros de Expertos que comparten conocimientos, intercambian recursos y crecen juntos. Me complace saber que, al menos en esta ocasión, el mundo hispano está a la altura de los nuevos tiempos y no ha perdido el tren del progreso.

Y en cuanto a la influencia que pueda tener en el trabajo de los profesionales iberoamericanos,

estoy convencido de que tendrá mucha y siempre benéfica. Por lo que sé, en la plataforma de telecomunicación en la que se desenvuelve la REI hay un constante intercambio de recursos, de manera que es posible acceder a documentos, a informes, a novedades de otras instituciones que orientan a los profesionales y ofrecen soluciones a sus problemas; se organizan cursos de actualización, se invita a expertos y existe la posibilidad de utilizar el Chat para debatir temas de actualidad. En definitiva, se trata de un sitio vivo y dinámico que sin duda va a contribuir a un mejor desempeño de las funciones de todos sus miembros.

Por otro lado, los cursos *online* que el Tribunal de Cuentas viene impartiendo con la inestimable contribución de la Fundación CEDDET son la cantera de los componentes de la REI y ello significa que esta red va a continuar creciendo, renovándose, nutriéndose de savia nueva con el objetivo de comprender en su seno al máximo número de profesionales de nuestro sector.

En suma, si se crean hábitos de entrada, si los profesionales encuentran utilidad en visitar periódicamente esta plataforma, auguro un buen futuro a la REI.

Por último, ¿qué le gustaría añadir acerca de las relaciones del Tribunal de Cuentas español con las instituciones iberoamericanas hermanas?

Por la posición actual que ocupa en el conjunto de los países España puede jugar y, de hecho, juega un papel importante en la cooperación con Iberoamérica. Tenemos una herencia compartida y, sobre todo, tenemos una lengua que nos une. Ello facilita la cooperación. El Tribunal de Cuentas español también puede realizar aportaciones en esa cooperación y ya he dado ejemplos de cómo se está llevando a la práctica. Pero quiero resaltar algo: tenemos también mucho que aprender de nuestros homólogos. También aquí la REI puede jugar un papel importante para que desde nuestro país podamos apreciar las experiencias positivas que tienen lugar en los países hermanos del otro lado del Atlántico.



**ANGEL MARIA NAVARRO
BAHAMÓN**
Profesional de la
Contraloría General de
la República. Colombia.
Miembro de la REI en
Fiscalización.

Panorámicas

La Participación Ciudadana como Instrumento de Lucha contra la Corrupción

RESUMEN:

La corrupción es un problema que se presenta en el mundo entero en diferentes niveles de la sociedad, el cual se siente con mayor intensidad en los países en vía de desarrollo por el alto impacto económico, lo que lo convierte en una causa de la pobreza y el atraso social de nuestros pueblos.

En la lucha para erradicar este fenómeno de la Administración Pública se necesita de la utilización de muchas herramientas y estrategias, como el desarrollo de un marco legal acorde con las circunstancias que les permitan a los organismos de control ser más eficaces para la prevención y detección de estos actos, y de la Participación Ciudadana como instrumento de lucha contra la corrupción, entre otros.

COLOMBIA:

En el caso Colombiano se han presentado algunos eventos que han incidido en la percepción de un aumento de la corrupción en la administración pública, los cuales tienen que ver con los cambios introducidos por la Constitución Política de 1991, que buscó crear una mayor descentralización administrativa y financiera, aumentando las competencias y los recursos que percibían los Entes Territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios), lo que incrementó los niveles de riesgos de corrupción, aunado lo anterior con la escasez de recursos financieros y tecnológicos por parte de las entidades fiscalizadoras para atender de manera adecuada el cumplimiento de estas competencias y el control de estos recursos.



Otro cambio introducido en la Constitución Política de 1991 fue la obligación de efectuar el control fiscal de manera posterior y selectiva, lo que ha impedido en algunos casos la actuación oportuna de los organismos de control fiscal para evitar el detrimento del erario. Sin embargo hay que aclarar que se han producido muchas discusiones sobre la eficacia que tenía el control previo ejercido por la EFS y que el control fiscal ha tenido una evolución hacia un control de advertencia, tal como lo indica la Contraloría General de la República: “El nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas”

Pero adicionalmente a los esfuerzos para efectuar los ajustes normativos necesarios para combatir este grave problema, que afecta a toda la población pero en especial a la más desprotegida por la indebida utilización de los recursos para agua potable, alcantarillado, salud, educación, vías, entre otros. Es indispen-

sable la participación ciudadana en el seguimiento de la correcta utilización de los recursos públicos, para eso tanto la Constitución como las leyes permiten y estimulan la organización de la sociedad civil para vigilar la adecuada inversión estatal. Es indispensable afianzar la participación de la ciudadanía en la vigilancia de la adecuada inversión de los recursos públicos, para evitar la malversación y el desvío de los recursos y otras formas de corrupción, al igual que el establecimiento de prioridades de inversión, por cuanto a pesar de las cuantiosas inversiones de recursos públicos estos no son utilizados en las obras prioritarias para la comunidad.

Hay que resaltar que la participación ciudadana en Colombia puede presentar diferentes formas: “Electoral (Elección de sus gobernantes), Política (referéndum, plebiscitos), Administrativa (participación en Juntas Directivas, Comités y Consejos de Entidades Públicas), Informales (Organizaciones No Gubernamentales -ONG- y reuniones cívicas) ó más formales (Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales, Consejos Municipales de Desa-

La Participación Ciudadana como Instrumento de Lucha
contra la Corrupción
Angel María Navarro Bahamón

rrollo Rural, Consejos Municipales de Planeación, Veedurías Ciudadanas)”¹.

Dentro del desarrollo normativo Colombiano en el tema de la participación ciudadana en el control fiscal podemos citar algunas de las más relevantes:

1. La Constitución Nacional, artículo 270, que establece que la Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública.

2. La Ley 42 de 1993 señala la facultad de la Contraloría General de la República -CGR- de ejercer el control posterior, en forma excepcional, sobre cualquier entidad territorial, por solicitud entre otros de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley y como resultado de un ejercicio previo de control social.

3. La Ley 134 de 1994, mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.

4. La Ley 136 de 1994 señala que los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal en las entidades sujetos de control con el propósito de garantizar que la función del Estado esté orientada al bien común y sus recursos estén dirigidos al beneficio social.

5. La Ley 80 de 1993 consagra que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y el control ciudadano con la facultad de denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares.

6. La Ley 472 de 1998 establece el 15% del valor que recupera la entidad, como incentivo para los ciudadanos que a través de las acciones populares y de grupo logren la defensa del patrimonio público.

7. La Ley 489 de 1998, en sus artículos 34 y 35, refuerza el marco legal, al definir que cuando

los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social a las entidades públicas, especialmente a través de la creación de veedurías ciudadanas, la administración está obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de este control. En estos términos se impuso una fuerza vinculante a la administración y a los entes de control, lo que materializa de esta forma el ejercicio del control fiscal participativo con base en el trabajo de las veedurías ciudadanas.

8. Mediante la Ley 610 de 2000 se permite el inicio de procesos de responsabilidad fiscal por parte de las contralorías de oficio como consecuencia de denuncias o quejas de la ciudadanía.

“En este sentido, cuando la comunidad detecta malversación o detrimento de fondos o mal manejo de bienes, puede solicitar directamente al ente de control fiscal respectivo, la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal que puede terminar con auto de responsabilidad fiscal, y contribuye de esta forma a la recuperación del patrimonio público” ².

9. En relación con la vinculación de la ciudadanía al control fiscal que ejerce la CGR, con la Resolución orgánica 05049 del 9 de marzo de 2000, la entidad adoptó la metodología para el proceso auditor, que consagra un capítulo a la participación ciudadana en el ejercicio de las auditorías a través de las quejas y denuncias presentadas por los ciudadanos o por las organizaciones sociales ante la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. En esta reglamentación se exige que en el ejercicio del proceso auditor se debe verificar en la entidad auditada, la aplicación de las normas que permitan una amplia participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso administrativo institucional, implementando por primera vez una línea de auditoría en el tema de la participación ciudadana.

10. Mediante la Ley 850 de 2003 se reglamentan las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, que asigna responsabilidades a las Entidades del

¹ Ceballos Arévalo Miguel y Martín Gerard. 2001. *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano - CEJA.

² “Transparencia y control ciudadano en la gestión pública” - Escuela de Administración Pública-Ministerio del Interior - Portal de Internet.

La Participación Ciudadana como Instrumento de Lucha contra la Corrupción

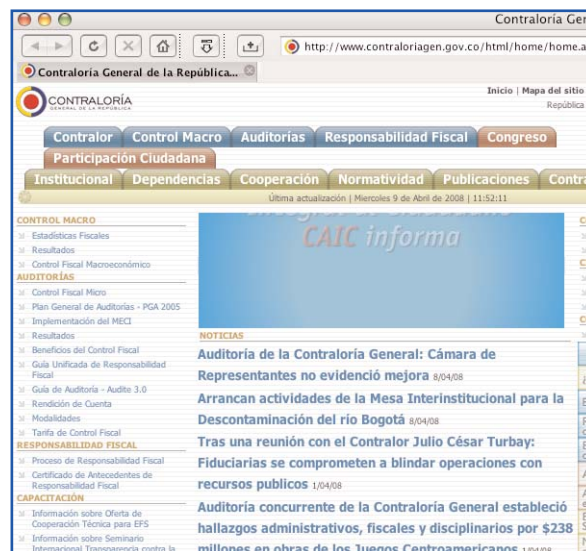
Angel María Navarro Bahamón

Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las veedurías; estas son: Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP- y organismos de Planeación de los diferentes niveles.

La competencia de promoción del control social por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), tiene cobertura nacional y territorial. La cobertura nacional se realiza a través del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la gestión pública "Democratización y Control Social de la Administración Pública". El DAFP coordina las actividades de las entidades que tienen competencia en el control social, igualmente tiene a su cargo el desarrollo de la política de Democratización de la Administración Pública por medio de asesorías y el desarrollo de tecnologías para la puesta en práctica de la vigilancia y el control ciudadano en la gestión pública.

En este sentido la Contraloría General de la República ha implementado dentro de su estrategia de control, el tema de la participación ciudadana no solo por imposición constitucional y legal sino por el convencimiento de la importancia de este mecanismo para efectuar una labor más eficaz, teniendo en cuenta esta participación en la planeación del proceso auditor, en la cual se incluye como un insumo las denuncias de la ciudadanía para incluirlos en los sujetos de control que serán objeto de control. Para ello podemos resaltar el interés del Contralor General para establecer la participación ciudadana como parte importante del control fiscal para contribuir en la lucha contra la corrupción y al mejoramiento de la gestión pública. Para lo cual la CGR ha establecido dentro de su normatividad interna para ejecutar el proceso de Vigilancia Fiscal (Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral), las siguientes estrategias para el desarrollo del control fiscal participativo: Información, Formación, Organización, Auditorías Articuladas y Sistema de Recepción de Denuncias.

Igualmente hay que indicar la importancia de las Auditorías Articuladas que en la medida en



Página web de la Contraloría General de la República

que la ciudadanía participe libre de intereses particulares y políticos es una herramienta fundamental para lograr un control fiscal efectivo. Por lo tanto, las Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil son una estrategia del control fiscal participativo, en la que las organizaciones de la sociedad civil que conocen de la entidad auditada, su área misional o el sector al cual pertenece, apoyan el proceso auditor en algunas de sus etapas.

Esta estrategia busca complementar el control fiscal con el control ciudadano que es un derecho y deber enmarcado en el artículo 2 de la Constitución Nacional, según el cual uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. De esta forma, la articulación es un ejercicio complementario pero no sustitutivo que fortalece el control fiscal, sin que con ello el ciudadano asuma el rol del auditor.

Con esta estrategia se pone en marcha el principio de democracia participativa, en el cual los ciudadanos organizados ejercen un papel preponderante en el control y vigilancia de la gestión pública y en el uso de los recursos del Estado. La Contraloría General de la República convoca a actores de la sociedad civil, como sindicatos, gremios, asociaciones, comités de vigi-

La Participación Ciudadana como Instrumento de Lucha
contra la Corrupción
Angel María Navarro Bahamón

lancia u otras formas de veeduría para que participen en las auditorías articuladas.

Se trata, entonces, de pasar de una participación activa, como lo es la presentación de quejas o denuncias, a una participación proactiva en la que la ciudadanía a través de sus organizaciones, realice una labor en conjunto con la CGR en el ejercicio del control fiscal.

“Los aportes de las organizaciones de la sociedad civil a la auditoría, deben en lo posible, estar soportados en documentos o pruebas. Sin embargo, las auditorías articuladas no buscan que las organizaciones de la sociedad civil que participan asuman, simplemente, el papel de denunciantes pues el conocimiento de un tema determinado, su análisis y discusión en Mesa de Trabajo Articulada, puede resultar más enriquecedor y efectivo para el equipo auditor que una denuncia”³.

CONCLUSIÓN:

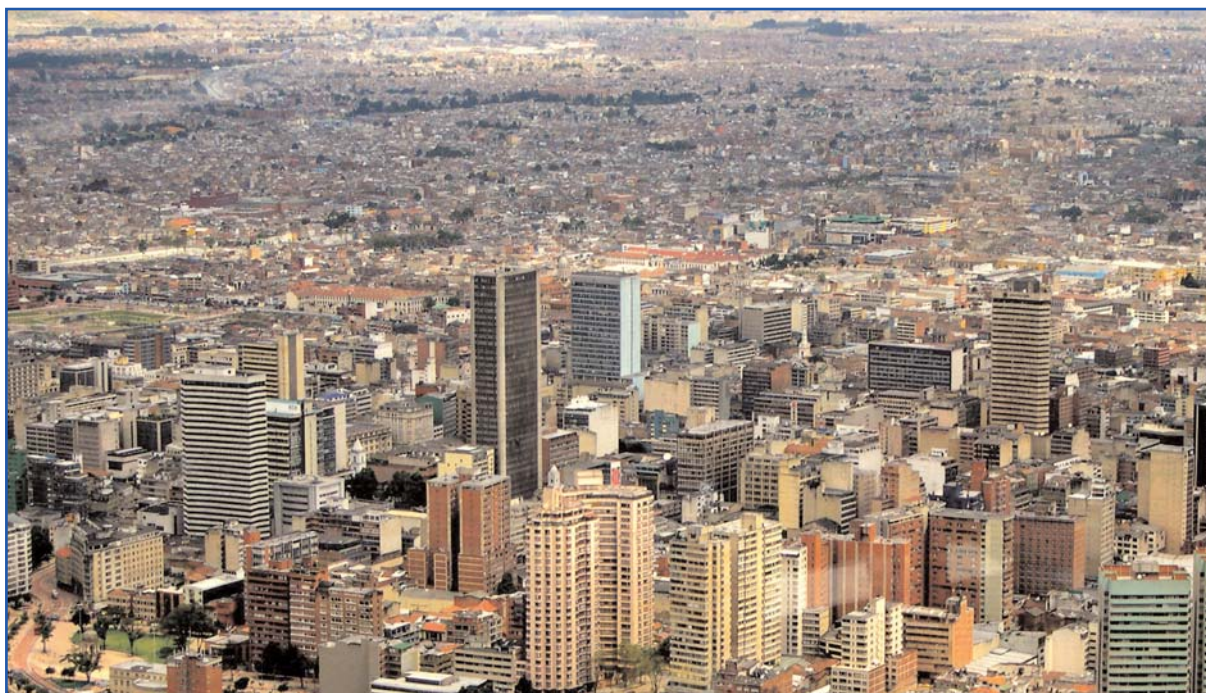
Por lo anteriormente expuesto consideramos que en Colombia existe gran desarrollo

sobre la participación de la sociedad civil en las decisiones de la administración pública y en particular en el tema del control social al manejo de los recursos, se necesita que la ciudadanía, libre de intereses particulares y políticos participe en conjunto con los organismos de control, para de este modo lograr el buen uso de los recursos públicos, lo que permitirá mejorar las condiciones de vida de la sociedad en general.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Presidencia de la República - Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción www.anticorruption.gov.co
- Contraloría General de la República www.contraloriagen.gov.co
- Departamento Administrativo de la Función Pública www.dafp.gov.co
- Escuela Superior de Administración Pública www.esap.edu.co

³Auditoría General de la República - Portal de Internet





**BEATRIZ HELENA
HERNÁNDEZ VARÓN**
Profesional de la
Contraloría General de
la República. Colombia.
Coordinadora
latinoamericana de la
REI en Fiscalización.

Los Sistemas de Gestión y de Control en la Mejora Institucional.

El Caso Colombiano

GENERALIDADES

En el Estado Colombiano, se han emprendido varias reformas administrativas orientadas a armonizar la organización pública con las teorías y las técnicas de la administración moderna, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Con la Constitución Política de 1991, se produjo un viraje en la administración del Estado y de acuerdo con el tema en estudio, el sistema de control especialmente observó cambios: La Contraloría General de la República de Colombia (CGR), pasó del control previo al control posterior y selectivo, y se crearon unidades de control interno en las entidades del aparato estatal, que fueran asesoras de la gestión pública.

Con base en los lineamientos de la Carta Magna, se han expedido normas, se han desarrollado herramientas y se han implementado mecanismos por parte del Gobierno Nacional con el fin de facilitar a las entidades su adecuación al nuevo sistema de control, en busca de la eficacia y la eficiencia de la gestión.

No obstante, surgieron ciertas limitantes en su desarrollo relacionadas con el comportamiento ético de los funcionarios; inexistencia de manuales de funciones y procedimientos; inadecuados mecanismos de verificación y evaluación; incipientes sistemas de información; debilidades en el compromiso de los funcionarios con la evaluación y el autocontrol; ausencia de la cultura de la gestión por procesos; la actitud policiva de los funcionarios de las unidades de control interno que no tienen claridad sobre su función asesora; entre otras.

Los Sistemas de Gestión y de Control
en la Mejora Institucional. El Caso Colombiano
Beatriz Helena Hernández Varón

En los análisis realizados por el Departamento Administrativo de la Función Pública¹ y las evaluaciones practicadas por la Entidad de Fiscalización Superior², se logró establecer las debilidades que presentaba la Administración del Estado, y se buscaron alternativas para la mejora de la gestión pública.

Como resultado, al inicio de 2004, se promulgó la Ley 872 fechada el 30 de diciembre de 2003, por la cual se crea el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) de las entidades del Estado como una herramienta de gestión sistemática que permitiera dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social.

Se definió que el sistema de gestión de la calidad que se adopte en cada entidad, debe basarse en un enfoque por procesos, en la búsqueda de satisfacer las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de las funciones que le han sido asignadas por el ordenamiento jurídico vigente.

En la reglamentación de la citada ley, el Gobierno Nacional expidió la Norma Técnica de Calidad de Gestión Pública (NTCGP 1000:2004), que retomó la orientación del sistema por procesos que busca identificar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí, de modo que utiliza recursos que al transformarse se convierten en resultados o productos.

Este tipo de sistemas de gestión brindan control continuo, de modo que se identifican las actividades individuales y la forma como se combinan e interrelacionan para consolidar el proceso, dejando evidencia de los puntos de control inmersos en el mismo.

En forma paralela con la adopción del Sistema de Gestión de Calidad, se revisó la normatividad expedida hasta el año 2004 en materia de control interno³, y a través de los convenios suscritos entre el DAFP, la Contraloría General de la República y la USAID⁴, se validó el marco legal, conceptual y los fundamentos, estableciendo que las debilidades no correspondían a la carencia reglamentaria, sino al desarrollo metodológico e interpretativo que cada entidad le daba a los componentes y elementos del sistema basado en el modelo COSO⁵; esto había conducido a tener entidades con sistemas de control interno efectivos, mientras en otras su desarrollo era incipiente.

Es así que el 20 de mayo de 2005, se adopta mediante el Decreto 1599, el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (MECI 1000:2005), el cual determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener el Sistema de Control Interno en las entidades y demás agentes obligados⁶.

¹ El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), es un órgano adscrito a la Presidencia de la República que le asesora en materia de gestión pública, empleo público y demás lineamientos relacionados con la mejora de la gestión del Estado.

² En Colombia, la Contraloría General de la República es el ente de control fiscal de nivel superior, que tiene dentro de sus funciones ser regulador (reglamentar métodos y procedimientos para llevar a cabo la evaluación del Sistema de Control Interno) y evaluador, de modo que conceptúa sobre la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno de las entidades sujetas a su vigilancia.

³ El 29 de noviembre de 1993, se promulgó la Ley 87, que estableció las normas generales para el ejercicio del control interno en las entidades del Estado, en los diversos órdenes y niveles de la Administración Pública (ejecutivo, legislativo, judicial y de control).

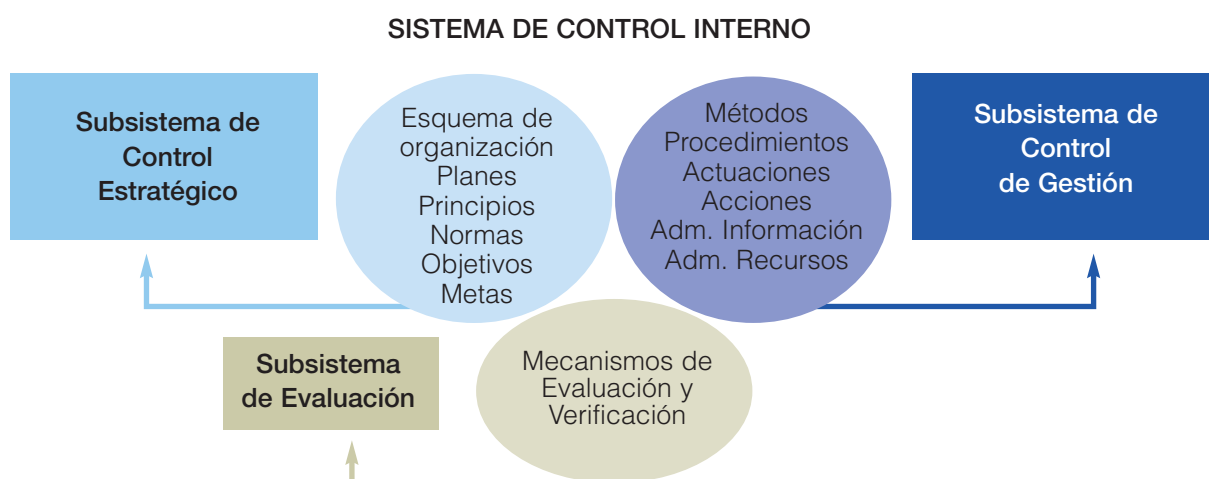
⁴ USAID, es la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, que ha prestado su apoyo a través del programa "Apoyo al fortalecimiento de la Eficiencia y la Transparencia en el Estado Colombiano".

⁵ COSO: Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's (Comité de las Organizaciones Patronadoras de la Comisión Nacional de Reportes Financieros Fraudulentos).

⁶ El artículo 5 de la Ley 87 de 1993, establece el alcance en la aplicación del Sistema de Control Interno, a todos los organismos y entidades de las ramas del poder público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.

En concordancia con los propósitos del Sistema de Gestión de Calidad, el MECI también se basa en un enfoque de operación por procesos, concibiendo el control interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad, en la búsqueda permanente de satisfacer las condiciones contraídas con la población.

En el nuevo Modelo⁷, se redistribuyen los componentes del enfoque basado en el Modelo COSO, de modo que se distinguen tres subsistemas que integran el Sistema de Control Interno, ellos son: el subsistema de control estratégico, el subsistema de control de gestión y el subsistema de control de evaluación.



Algunos aspectos para resaltar en la implementación del MECI, es la relevancia que se otorga al autocontrol, a los protocolos éticos, la gestión del talento humano y la administración del riesgo como instrumentos fundamentales del control estratégico, que marca los lineamientos para una gestión pública moral y eficiente.

Así mismo, la diferenciación de los componentes de información y comunicación y la inclusión de la mejora continua en los mecanismos de evaluación, conllevarán a la Administración Pública a ser más eficientes, eficaces y efectivos en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

EL EJEMPLO DE LA EFS

La Contraloría General de la República de Colombia en su calidad de Entidad de Fiscalización Superior, en observancia de su función pública de vigilar la gestión fiscal del Estado, que incluye el ejercicio del control financiero, de ges-

ción y de resultados, asumió el reto de ser pionera en la adopción, implementación y certificación de sus procesos bajo la Norma Técnica de Calidad ISO 9001:2000.

Este proceso de certificación con la firma BVQi⁸, se inició en el año 2001, con el propósito de incrementar la satisfacción de los clientes, identificados como la ciudadanía y el Congreso de la República (Parlamento), y la observancia de los principios de eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones asignadas por la Constitución Política.

El proceso de adopción, implementación y certificación se realizó por etapas, de acuerdo con la ejecución de los procesos misionales y de apoyo en los diversos niveles de la organización (central y desconcentrado)⁹, para lo cual, se requirió de una actitud de cambio, que se estructuró al interior de la Entidad, desde el nivel directivo hasta el operativo.

⁷ El MECI 1000:2005 define la Estructura de Control, que está integrada por Subsistemas, Componentes y Elementos de control.

⁸ BVQi: Bureau Veritas Quality Internacional.

Los Sistemas de Gestión y de Control
en la Mejora Institucional. El Caso Colombiano
Beatriz Helena Hernández Varón

La implementación del Sistema de Gestión de Calidad en la Contraloría General de la República, tuvo sus adversidades a causa de la existencia de algunas de las falencias evidenciadas en el aparato estatal (citadas anteriormente), no obstante, fue posible superarlas y conseguir que el efecto de “bola de nieve”, acogiera e involucrara en el proceso de cambio a los más escépticos.

Los esfuerzos y el compromiso del talento humano de la Entidad, tuvieron su primer reconocimiento, cuando en julio de 2002 se recibió la certificación inicial bajo la NTC ISO 9001:2000, con ampliación del 26 de diciembre del mismo año.

En las posteriores auditorias de seguimiento realizadas por la firma BVQi, se ha sostenido la certificación de los procesos.

La más reciente visita practicada en octubre de 2007, indicó que el Sistema de Gestión de Calidad se encuentra operando y ajustado a los requisitos de la norma técnica, por lo que se mantiene la certificación a nuestra Entidad de Fiscalización Superior.

Los procesos y procedimientos certificados bajo la norma de calidad NTC ISO 9001:2000 son: Diseño y desarrollo de metodologías para el control fiscal; el control y vigilancia micro en las siete Contralorías para la vigilancia fiscal y en las Gerencias Departamentales; control y vigilancia macro en la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas y en las Direcciones de Estudios Sectoriales de las siete Contralorías Delegadas para la vigilancia fiscal; responsabilidad Fiscal y jurisdicción coactiva en la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva y en las Gerencias Departamentales; atención, promoción y desarrollo del control ciudadano en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y en las Gerencias Departamentales, gerencias de talento humano, gestión administrativa y financiera, y demás áreas de apoyo.

El contar con un Sistema de Gestión de Calidad implementado y certificado, ha permitido a la Contraloría General de la República de Colombia:

- Fortalecer la imagen institucional.
- Asegurar la calidad de los productos, de modo que satisfagan los requisitos del cliente y los reglamentarios.
- Preservar las cualidades personales, a través del fortalecimiento de los valores éticos.
- Asegurar la habilidad y competencia del talento humano, resultando el sistema bajo la responsabilidad de servidores calificados.
- Planificar y programar las operaciones.
- Promover estilos de dirección y supervisión participativa, que permitan disponer de una seguridad razonable en el cumplimiento de las normas de calidad.
- Procurar documentación eficiente y efectiva de las actividades, conforme a su reglamentación.
- Usar eficiente y eficazmente los recursos económicos (talento humano, financieros, físicos, tecnológicos).
- Prevenir o detectar oportunamente las desviaciones que puedan presentarse en los procesos y en los productos.
- Corregir las no conformidades mediante una gestión basada en la planificación de las actividades.

PERSPECTIVAS

En la actual administración de la EFS, el Dr. Julio César Turbay Quintero, Contralor General de la República, destacó en el Plan Estratégico 2007-2010 Eficiencia y Moralidad en la Gestión

⁹ El nivel central de la CGR está conformado por las dependencias con sede en el Distrito Capital; y el nivel desconcentrado está constituido por las dependencias de la Contraloría General ubicadas fuera de la sede del Distrito Capital y se configura con observancia de los principios de la función administrativa y en los cuales se radican competencias y funciones en tales dependencias en los términos señalados en el Decreto Ley 267 de 2000.

Pública, la modernización y mejora continua, definiendo como estrategias: el fortalecimiento del control interno, la consolidación de la cultura de calidad y la interiorización de la gestión enfocada a resultados.

En concordancia con lo señalado, y en cumplimiento del ordenamiento jurídico, la Contraloría General de la República a través de la Oficina de Planeación¹⁰, adelanta el proceso de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI 1000:2005, que integra a la cultura organizacional los conceptos de autocontrol, autogestión y autorregulación, y la inclusión de sistemas y mecanismos más efectivos e integrales de control.

En complemento, se ha propuesto la administración, con el apoyo de los servidores de la Entidad, fortalecer el sistema de gestión de calidad, para enfrentar los retos que le implica ejercer su función de control y vigilancia fiscal, para ello el mantenimiento del Sistema de Gestión de Calidad con su complementario Modelo Estándar de Control Interno - MECI, constituyen un soporte importante en la gestión de la Contraloría General de la República, para producir mejores productos y servicios, obtener satisfacción de los clientes (Congreso y ciudadanía), mejorar la comunicación y el ambiente laboral en la organización, mantener su independencia y autonomía, y garantizar ante la ciudadanía el adecuado ejercicio del control fiscal.

Para seguir cualificando la gestión de la Entidad se pretende implementar un sistema de gestión integral que considere la gestión ambiental y la salud ocupacional.

“Con orgullo estamos construyendo una Contraloría General de la República para el

siglo XXI, en su concepción del Control Fiscal, en la tecnología que utiliza y en el desarrollo de un talento humano capacitado, profesional y comprometido que agrega valor en la misión que realiza. Contamos con una Contraloría General de la República enfocada a sus clientes, la ciudadanía y el Congreso de la República, que constituyen su razón de ser y a quienes busca satisfacer en expectativas, requerimientos y necesidades, con el fin de incrementar sus niveles de satisfacción y cumplir, con un alto grado de confianza, las exigencias plasmadas en la Constitución Política y en la Ley, y con ello seguir obteniendo respeto sobre las actuaciones de la Entidad.”. Manual de la Calidad de la CGR, versión 3.0.

Adicionalmente, en búsqueda del logro de la visión institucional de mejoramiento de la gestión pública, la Contraloría General de la República, se ha comprometido a apoyar a las entidades del Estado en la implementación del MECI 1000:2005, con el propósito de obtener información que permita contribuir al fortalecimiento del ejercicio de la función de advertencia¹¹.

Así mismo, la CGR como entidad pública líder en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, tiene el compromiso institucional de propender por la mejora continua de la gestión pública y es por ello que apoyará al sector público en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad¹².

De esta forma se espera que la gestión pública del Estado Colombiano se transforme en la construcción de un mejor país, donde sus entidades sean más eficientes y eficaces, en cumplimiento de los fines esenciales para el beneficio de la comunidad.

¹⁰ El Director de la Oficina de Planeación, es el representante del Contralor General de la República en materia de implementación del MECI y del SGC, lo que enfoca su aplicación a través del direccionamiento estratégico a lo largo y ancho de la organización.

¹¹ El Decreto Ley 267 de 2000 señala dentro de las funciones de la Contraloría General de la República, el advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prevenir graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.

¹² La NTC ISO 9001:2000 presenta grandes similitudes con la NTCGP 1000:2004, por lo que la experiencia de la CGR en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad es considerable para el apoyo que brinda a las demás entidades del Estado.



JAQUELINE SIERRA PAEZ
Consultora Jurídica de la
Contraloría General del
Estado de Zulia.
Miembro de la REI en
Fiscalización.



**LORENA D. GUTIÉRREZ
MEJÍA**
Auditora Interna de la
Contraloría General del
Estado de Zulia.
Miembro de la REI en
Fiscalización.



ANDRÉS CRUZ MÉNDEZ
Contralor General del
Estado de Zulia.
Miembro de la REI en
Fiscalización.

Panorámicas

La Potestad Sancionatoria de los Órganos de Control Fiscal en Venezuela

RESUMEN:

La potestad punitiva de la administración adquiere rango constitucional a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1.999. Así mismo, la potestad sancionatoria de los órganos de control fiscal se encuentra consagrada expresamente en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal del año 2001 por lo cual se pretende en este estudio, analizar los aspectos legales dentro de los cuales se enmarca dicha potestad así como analizar el alcance y los tipos de sanciones administrativas que pueden imponer estos órganos en ejercicio de dicha facultad.

ÓRGANOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

A los fines de la presente investigación conviene resaltar cuáles son los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela, en este sentido el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal en adelante LOCGRSNCF establece:

Artículo 26.- Son órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal los que se indican a continuación:

1. La Contraloría General de la República
2. La Contraloría de los Estados, de los Distritos, distritos Metropolitanos y de los Municipios.

3. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional.

4. Las unidades de auditoría interna de las entidades a que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley.

Cabe destacar que la función de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, se encuentra dirigida a prevenir, detectar, investigar y sancionar los hechos que atenten con la ética pública y la moral administrativa, velar por la buena gestión y legalidad en el uso del patrimonio público y promover la educación como proceso creador de la ciudadanía. Por tal razón, sus actuaciones, deben estar regidas por los principios de capacidad financiera, apoliticismo político, debe ser ejecutado con carácter técnico y con sentido de oportunidad, economía, celeridad y participación ciudadana, los cuales han sido suficientemente analizados.

Estos órganos tienen como función vigilar la legalidad, la regularidad, la sinceridad, la economía, la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa en cualquiera de las ramas del poder público, respecto de los ingresos, gastos y bienes públicos. Así mismo los órganos de control fiscal cumplen un papel de primer orden al tener la posibilidad de exigirle responsabilidad a los administradores de fondos y bienes públicos y también por el aporte que hacen a la institucionalidad, al asegurar la transparencia en la ejecución de los presupuestos de los diferentes países que cuentan con una institución de esa naturaleza dentro de sus respectivas estructuras organizativas. Orlando Freddy (2006)

ALCANCE DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL

Según García de Enterría (1997) por sanción se entiende un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin afflictivo de la sanción) consistiría siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa, entre otras. Se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas por un dato formal, la autoridad que las impone, las sanciones las impone la

Administración y las penas las impone los tribunales penales.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la LOCGRSNCF las potestades sancionatorias de los órganos de control serán ejercidas de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes, siguiendo el procedimiento establecido en la referida ley para la determinación de responsabilidades. Dicha potestad comprende las facultades para:

Declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados y obreros que presen servicio en los entes señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la LOCGRSNCF, así como de los particulares que hayan incurrido en los actos, hechos u omisiones generadores de dicha responsabilidad.

Imponer multas en los supuestos contemplados en el artículo 94 de la LOCGRSNCF.

Imponer las sanciones a que se refiere el artículo 105 de la LOCGRSNCF.

ANÁLISIS DE LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DEL CONTROL FISCAL (LOCGRSNCF).

Como punto previo, es importante resaltar que en lo que concierne a las sanciones en el ordenamiento jurídico venezolano, no existe un cuerpo normativo que regule de manera general el sistema sancionatorio administrativo. En opinión de Peña José (2005), en relación con el procedimiento la situación es aún peor, porque aproximadamente sólo el cincuenta por ciento de las leyes sectoriales que establecen sanciones contemplan procedimientos sancionatorios ad hoc, y el resto carece de los mismos, lo que conduce, en primer término, igual que ocurre con las sanciones a la vigencia de una multiplicidad de procedimientos sancionatorios, con el consiguiente perjuicio para los administrados, y en segundo lugar, a que se intente aplicar en forma supletoria el procedimiento general contemplado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en adelante la L.O.P.A, diseñado para regular la

adopción de actos administrativos que no tengan naturaleza sancionatoria, de tal manera que dicha aplicación resulta en opinión del autor un tanto forzada, por decir lo menos, ocasionando perjuicio sobre el derecho a la defensa de los administrados.

En el caso de la LOCGRSNCF, se evidencia dentro de su contenido que existe un establecimiento expreso de las sanciones que pueden imponer los órganos de control fiscal tal como se refirió anteriormente y además establece el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, el cual también tiene aplicabilidad tanto para la formulación de reparos y para la imposición de multas.

El presupuesto para la procedencia de la sanción en el ámbito de control fiscal, es la existencia de un ilícito administrativo de los contemplados taxativamente en los artículos 91 y 92 de la LOCGRSNCF. En este sentido el legislador venezolano establece un abanico de situaciones que no se encuentran permitidas legalmente. El ilícito administrativo se caracteriza desde el punto de vista formal y material. Formalmente representa una infracción de un mandato autorizado por una Ley. Materialmente, implica la lesión de un interés administrativo y de una manera concreta la inminencia de perturbar el interés público.

En esta línea de razonamientos, se analizarán los tipos de sanciones contempladas en la LOCGRSNCF y sus características, atendiendo a los fines que se persigue con la sanción.

CARACTERÍSTICAS DE LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN LA LOCGRSNCF

Las sanciones establecidas en la LOCGRSNCF se caracterizan por los siguientes elementos:

El carácter administrativo de los órganos que detentan la potestad, en el caso concreto, el carácter administrativo de los órganos de control fiscal.

El componente aflictivo, por cuanto la sanción administrativa impuesta por los órganos de con-

trol fiscal es un mal impuesto a su destinatario como consecuencia de una conducta tipificada como ilegal en la LOCGRSNCF.

La existencia de un ilícito administrativo, expresamente establecidos en los artículos 91 y 92 de la LOCGRSNCF. Constituye el presupuesto fáctico, por acción u omisión que incurre en contradicción con el Derecho preestablecido.

La finalidad fundamentalmente represiva, aunque cabe también considerar la posibilidad de que exija el cumplimiento de una obligación o el cese de una determinada conducta.

La proporcionalidad entre del ilícito administrativo cometido y la sanción impuesta.

TIPOS DE SANCIONES

La LOCGRSNCF, establece dentro de su contenido las sanciones que pueden aplicar los órganos de control fiscal en el ejercicio de sus funciones, unas de carácter principal y otras de naturaleza accesorio, entre las cuales se encuentran:

Sanción de Responsabilidad Administrativa:

La declaratoria de responsabilidad administrativa procede contra los funcionarios, empleados y obreros que presten servicios en los órganos y entes públicos nacionales, estatales y municipales y sobre los demás sujetos a que se refiere el artículo 9 de la LOCGRSNCF. Esta sanción administrativa es impuesta por los órganos de control fiscal, una vez comprobada alguna situación fáctica u omisión catalogado como una conducta ilegal, previo desarrollo del procedimiento respectivo establecido en el cuerpo de la Ley bajo estudio y tiene carácter de sanción principal de carácter moral.

En este sentido el artículo 82 de la LOCGRSNCF expresa: Artículo 82: Los funcionarios, empleados y obreros que presten servicios en los entes señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11 de esta Ley, así como los particulares a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, responden penal, civil y administrativamente de los actos, hechos u omisiones contrarios a norma

expresa en que incurran con ocasión del desempeño de sus funciones.

En opinión de Orlando Freddy (2006) la responsabilidad administrativa es la que, luego del procedimiento correspondiente, declaran los organismos de control fiscal - externos e internos- cuando se comprueba que una determinada persona, sea o no funcionario público, a cuyo cargo está un oficio de hacienda (manejo o custodia de fondos o bienes públicos), ha incurrido en acciones, hechos u omisiones antijurídicas y no excusables de los tipificados en el artículo 91 de la LOCGRSNCF o de los previstos en los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

De acuerdo a lo preceptuado anteriormente puede definirse a la responsabilidad administrativa como la figura sancionatoria propia de los órganos de control fiscal, con la finalidad de garantizar el buen manejo del patrimonio público, establecida mediante el procedimiento especial y procede cuando los funcionarios públicos y los particulares encargados de su administración, incurren en hechos, acciones y omisiones, tipificados en la LOCGRSNCF como hechos generadores de responsabilidad administrativa que pueden causar daño o no al erario.

Ahora bien, en opinión de Peña Solís (2005) los órganos de control fiscal no deben estar orientados en las investigaciones que realicen destinadas a determinar la responsabilidad administrativa de funcionarios o particulares, por la búsqueda del daño o, perjuicio causado por la conducta presuntamente irregular de éstos, sino por intentar demostrar que se cometió la irregularidad, y que ésta encuadra en alguno de los supuestos legales de responsabilidad administrativa. Pero si en el curso de las investigaciones queda demostrado que se causó un daño o perjuicio, debe dejarse constancia de ese hecho en el expediente, especificando los efectos cualitativos y cuantitativos del daño, los cuales deberán utilizar para determinar el monto de la sanción pecuniaria. En otras palabras, si en el curso de una investigación, se detecta un daño al patrimonio público, ese hecho resulta relevante únicamente para la determinación del monto de la san-

ción pecuniaria que deberá imponerse al funcionario o particular declarado responsable.

Según Orlando Freddy (2006), para la determinación de la responsabilidad administrativa es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

Existencia de funcionarios, empleados y obreros que presten servicios en los órganos y entes señalados en el artículo 9 numerales 1 al 11 de la LOCGRSNCF. Así mismo, están comprendidos igualmente los particulares a que se refiere el artículo 52 de la LOCGRSNCF o, lo que es lo mismo, quienes administren, manejen o custodien los recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos señalados en el artículo 9 numerales 1 al 11 de la ley, en la forma de transferencia, subsidios, aportes, contribuciones, o de alguna otra modalidad similar.

La comprobación de cualquiera de los actos, hechos u omisiones, antijurídicos e inexcusables, tipificados en la LOCGRSNCF o en la Ley Contra la Corrupción, que sean imputables a los sujetos que realizan un oficio de Hacienda en los términos expuestos en el punto anterior, es decir, mediante el desarrollo del procedimiento establecido en el cuerpo de la Ley para tales efectos.

Existencia de la decisión administrativa, que establezca expresamente la responsabilidad, cumpliendo los parámetros establecidos en el artículo 106 de la LOCGRSNCF.

Participación del órgano de control fiscal para que inicie el procedimiento para tal comprobación y decida sobre ese particular.

Sanción Pecuniaria: La LOCGRSNCF establece en su artículo 94 la sanción de multa, la cual constituye la sanción más representativa de las sanciones pecuniarias, que consiste en el pago de una cantidad de dinero, fijada por una autoridad, que se impone a una persona que ha cometido una infracción o delito. En opinión de Peña Solís (2005), en lo tocante a su cuantía, que es uno de sus elementos fundamentales, el legislador suele acudir a dos criterios, a saber: a) uno



de carácter absoluto, cuya aplicación se traduce en fijación de una cantidad máxima y una mínima, o sencillamente una fija, siempre en bolívars. La tendencia actual en el marco normativo venezolano, es el establecimiento de las sanciones de multas tomando como referencia la unidad tributaria fijada por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, lo cual permite contrarrestar los efectos de la inflación sobre la cuantía de la multa.

En este sentido la LOCGRSNCF, preceptúa en su artículo 94 lo siguiente: Artículo 94: Serán sancionados, de acuerdo con la gravedad de la falta y a la entidad de los perjuicios causados,

con multa de cien (100) a un mil (1000) unidades tributarias, que impondrán los órganos de control previstos en esta Ley, de conformidad con su competencia:

1. Quienes entraben o impidan el ejercicio de las funciones de los órganos de control fiscal.
2. Quienes incurran reiteradamente en errores u omisiones en la tramitación de los asuntos que deban someter a la consideración de los órganos de control fiscal.
3. Quienes sin motivo justificado, no comparecieren cuando hayan sido citados por los órganos de control fiscal.
4. Quienes estando obligados a enviar a los órganos de control fiscal informes, libros y documentos no lo hicieren oportunamente.

5. Quienes estando obligados a ello, no envíen o exhiban dentro del plazo fijado, los informes, libros y documentos que los órganos de control fiscal les requieran.

6. Quienes designen a los titulares de los órganos de control fiscal en los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley y al margen de la normativa que regula la materia.

De la normativa transcrita up supra se colige entonces que la sanción de multa en este caso reviste el carácter de una sanción administrativa de carácter principal que será impuesta por los órganos de control fiscal tomando en consideración la gravedad de la falta y tomando en consideración el daño o los perjuicios causados, en atención estricta al principio de proporcionalidad. Por otra parte, la sanción de multa procede igualmente una vez declarada la responsabilidad administrativa de un funcionario por alguno de los órganos de control fiscal, éste impone la sanción de multa simultáneamente con la decisión declaratoria de responsabilidad administrativa tomando en consideración el daño causado al patrimonio público, tal como se refería anteriormente.

En este sentido los órganos de control fiscal se encuentran habilitados en primer término para imponer las sanciones de multas de forma directa a quienes incurran en los supuestos establecidos en el artículo 94, previo cumplimiento del procedimiento establecido en el Capítulo IV de la LOCGRSNCF. Ahora bien, en segundo término los órganos de control fiscal, pueden imponer las sanciones de multas como una derivación o consecuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa y la comprobación de un daño al erario. Por lo cual se reconoce en este sentido la posibilidad de aplicación de dos sanciones de carácter principal, tal como lo prevé el artículo 105 de la LOCGRSNCF en su primera parte cuando establece “la declaratoria de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 91 y 92 de esta Ley, será sancionada con la multa prevista en el artículo 94, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado”.

En este sentido, es importante hacer notar que no deben confundirse las sanciones administrativas accesorias con la pluralidad de sanciones principales, aun cuando una de ellas pueda parecer del texto de la ley como principal, que es lo que ocurre precisamente con el artículo 105 de la LOCGRSNCF, que establece una relación causal entre la declaración de responsabilidad administrativa y la sanción de multa, pero en el mismo dispositivo inmediatamente le confiere una potestad discrecional, exclusiva y excluyente, al Contralor General de la República, para que imponga al sancionado además una cualquiera de las siguientes sanciones: suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro meses, destitución o inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años. Peña Solís (2005)

Sanción reparatoria: Las sanciones reparatorias tienen por finalidad tratar de imponer remedio a las consecuencias de una acción no conforme, como el resarcimiento del daño. En este sentido los órganos de control fiscal, se encuentran facultados en el artículo 85 de la LOCGRSNCF para dictar reparos cuando concurren los siguientes elementos:

Existencia o ejecución de una auditoría, fiscalización, inspección, exámenes de cuentas o investigaciones, realizadas en ejercicio de las funciones de control.

Que durante el ejercicio de una de las funciones mencionadas anteriormente, el órgano de control fiscal detecte indicios que se ha causado daño al patrimonio de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la LOCGRSNCF.

Que el daño sea producto de actos, hechos u omisiones contrarios a una norma legal o sub legal, al plan de organización, las políticas, la normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno, así como por una conducta omisiva o negligente en el manejo de los recursos.

En opinión de Peña Solís (2002), los reparos son actos administrativos mediante los cuales los

órganos de control fiscal declaran en sede administrativa, la responsabilidad civil de los aludidos funcionarios por parte de los órganos competentes, en razón de que en sede administrativa debe mantenerse la estructura lógica que funciona para la administración de la responsabilidad civil, al igual que ocurre en la jurisdicción ordinaria, es decir, que además de la comprobación del daño que experimenta el patrimonio público, es necesario comprobar también la acción u omisión del funcionario público contraria a una norma legal, así como el vínculo de causalidad entre la acción u omisión y el daño.

Según Peña (2005), el establecimiento de la responsabilidad civil en sede administrativa, no es una simple declaratoria, pues una vez que ha sido formulado el acto de reparo, adquiere validez el título ejecutorio para que sea resarcido el daño causado al patrimonio público, sin perjuicio de los recursos administrativos y contenciosos administrativos que legalmente procedan contra una decisión de dicha naturaleza, los cuales en la LOCGRSNCF carecen de efectos suspensivos.

Por otra parte, el artículo 104 de la LOCGRSNCF dispone que “la decisión mediante la cual se acuerde no formular el reparo o revocarlo por no existir daño al patrimonio del ente, sea en sede administrativa o jurisdiccional, se pronunciará acerca de si generaron los supuestos de responsabilidad administrativa establecidos en el artículo 91 de la referida Ley, en cuyo caso el órgano de control fiscal que ventiló el procedimiento deberá, sin más trámites, declarar la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo establecido en el Título III, Capítulo II de la misma Ley”.

De acuerdo a lo expuesto, se colige que el daño constituye el elemento esencial para la formulación del reparo, por lo cual, si durante el curso de la investigación no se demuestra dicho daño, entonces la ley ordena la no formulación del reparo, o su revocación, si fuere el caso, pero al mismo tiempo dispone que en esa decisión, el órgano de control fiscal se pronuncie sobre la comisión de algunas de las irregularidades contempladas en los artículos 91 y 92 de la LOCGRSNCF, de lo cual se infiere claramente

que el elemento daño o perjuicio no resulta determinante en la declaratoria de la responsabilidad administrativa.

Sanciones disciplinarias: Proceden contra los funcionarios públicos que transgreden los deberes públicos hacia la administración, cuya acción u omisión constituye un supuesto generador de la sanción administrativa prevista en la ley.

En este tipo de sanciones se circunscriben tres figuras contempladas en el artículo 105 de la LOCGRSNCF tales como: la suspensión del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro (24) meses, destitución e inhabilitación hasta por un máximo de quince (15) años, las cuales constituyen una potestad exclusiva y excluyente del Contralor General de la República. Esta sanción, en el caso de funcionarios que ejerzan un cargo de representación popular, podrá aplicarse únicamente a partir del vencimiento del lapso para el cual fue elegido.

Cabe resaltar en esta oportunidad el contenido del artículo 105 de la LOCGRSNCF el cual establece:

Artículo 105.- La declaratoria de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 91 y 92 de esta Ley, será sancionada con la multa prevista en el artículo 94, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado. Corresponderá al Contralor General de la República de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro (24) meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años, en cuyo caso deberá remitir la información pertinente a la dependencia responsable de la administración de los recursos humanos del ente u organismo en el que ocurrieron los hechos para que realice los trámites pertinentes.

Se colige de la normativa transcrita que las sanciones disciplinarias de suspensión del cargo sin goce de sueldo, destitución e inhabilitación, revisten el carácter de sanciones administrativas subsidiarias o accesorias que pueden ser impuestas de forma exclusiva y excluyente por el Contralor General de la República, de manera que la Ley le confiere una potestad discrecional que debe ser ejercida atendiendo a la gravedad de la falta y con plena observancia al principio de proporcionalidad.

Así lo ha manifestado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia 00772 del 1 de julio de 2004 cuando expresó:

“(...) El Contralor tiene la facultad para, una vez declarada la responsabilidad administrativa del funcionario, y por ende, impuesta la multa correspondiente, puede suspenderlo del ejercicio del cargo sin goce de sueldo, hasta por un máximo de 24 meses o destituirlo. (...)”

Así pues, la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo puede ser entendida como una medida sancionatoria correctiva al igual que ocurre con la sanción de inhabilitación y la sanción de destitución puede ser considerada como una sanción de naturaleza expulsiva.

Medidas preventivas: adoptadas por los órganos de control fiscal sin lugar a dudas, guarda una estrecha relación con el poder sancionador de la administración. La facultad que detenta el Contralor General de la República para dictar medidas preventivas, se encuentra expresamente establecida en el Capítulo V referido a las medidas preventivas, específicamente en el artículo 112 de la Ley, el cual expresa:

“El Contralor General de la República y con su previa autorización los titulares de los demás órganos de control fiscal externo podrán adoptar en cualquier momento, mediante acto motivado, las medidas preventivas que resulten necesarias cuando en el curso de una investigación se determine que existe riesgo manifiesto de daño al patrimonio de alguno de los entes u organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, o que quede ilusoria la ejecución de la decisión”.

culo 9 de esta Ley, o que quede ilusoria la ejecución de la decisión”.

En este mismo orden, el artículo 113 establece: “Las medidas preventivas deberán estar expresamente previstas y ajustarse a la proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretendan garantizar en cada supuesto concreto, hasta tanto los órganos jurisdiccionales se pronuncien al respecto”.

De la normativa transcrita se observa que la competencia para decretar las medidas preventivas en el marco de la Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, la detenta de forma directa el Contralor General de la República, y de forma indirecta los demás órganos de control fiscal externo, tales como las Contralorías Estadales, Municipales y Distritos Metropolitanos, ya que estos últimos necesitan de la autorización del primero para dictarlas. De igual forma, se evidencia que dicha potestad le está vedada a las unidades de auditoría interna de los órganos y entes sometidos al Control Fiscal, por lo cual se encuentran imposibilitadas legalmente para decretar medidas preventivas para evitar posibles daños al Patrimonio Público a menos que actúe por Delegación de la Contraloría General de la República.

En este orden, la resolución emitida por el Contralor General de la República que acuerde alguna medida preventiva, debe cumplir obviamente con los requisitos para la validez de los actos administrativos, los cuales se encuentran expresamente establecidos en el artículo 18 de la L.O.P.A. Así mismo, el Legislador venezolano en la LOCGRSNCF, exige que el acto que decreta alguna medida preventiva, se encuentre motivado y que haya sido adoptado previa comprobación de los requisitos básicos para la procedencia de cualquier medida provisoria o asegurativa en el derecho venezolano, es decir, el Fumus Boni Iuris y el periculum in mora.

Sin duda alguna se concluye que las medidas que adopte el órgano de control fiscal, en ejercicio de su facultad discrecional revisten gran importancia ya que las mismas van dirigidas a prevenir los daños causados o que se pudieran causar al patrimonio

público del Estado y a garantizar la ejecutividad de la sanción administrativa. En tal sentido se puede señalar como elementos característicos de las medidas preventivas, su instrumentalidad, provisoriedad, variabilidad y urgencia, ya que no constituyen un fin en si misma, sino que auxilian al acto administrativo definitivo, permitiendo actuar rápidamente para garantizar la eficacia de la resolución final¹.

Para finalizar, se presenta un resumen contenido en el cuadro número 1, en el cual se establecen las sanciones establecidas en la LOCGRSNCF, la disposición normativa en la cual se encuentra consagrada, el órgano competente para imponerla, el carácter que reviste la sanción y finalmente la norma que consagra el procedimiento para imponerlas.

CUADRO 1. SANCIONES ESTABLECIDAS EN LA LOCGRSNCF

SANCIÓN	DISPOSICIÓN NORMATIVA	ÓRGANO FACULTADO PARA IMPONERLA	ALCANCE	TIPO DE SANCIÓN	PROCEDIMIENTO
Responsabilidad Administrativa	Art. 93. 1	Todos los Órganos de control fiscal		Principal	Art. 95 y siguientes
Multa	Art. 93.2 y Art 94	Todos los Órganos de control fiscal	De 100 a 1000 Unidad Tributaria.	Principal	Art. 95 y siguientes
Reparo	Art. 85	Todos los Órganos de control fiscal		Principal	Art. 95 y siguientes
Suspensión del cargo sin goce de sueldo	Art. 105	Contraloría General de la República	Por un período no mayor a 24 meses.	Accesoria	No establece
Inhabilitación	Art. 105	Contraloría General de la República	Hasta por un máximo de 15 años	Accesoria	No establece
Destitución	Art. 105	La impone la CGR y ejecuta la máxima autoridad		Accesoria	No establece
Medidas preventivas	Art.112	CGR y con autorización de ésta, las Contralorías Estatales y Municipales.		Carácter instrumental	Art. 112

¹ Consultar la obra de Cruz Andrés y Jaqueline Sierra denominado "Control Fiscal Estudio Preliminar y Jurisprudencias" ya que el mismo contiene las máximas de algunas decisiones relacionadas con todos los tópicos estudiados anteriormente

CONCLUSIONES

Como premisa fundamental, cabe señalar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece expresamente, que los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, responden civil, penal y administrativamente. En tal sentido, observamos que dentro del ordenamiento jurídico venezolano, se recurre a la creación de órganos de control fiscal, independientes, con autonomía orgánica y funcional, lo cual se corresponde con el actual proceso de refundación de la República, imprimiéndole una particularidad novedosa de adscripción al Poder Ciudadano, tal como lo prevé la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Estos órganos de control fiscal, se encuentran dentro de un sistema, cuya rectoría corresponde a la Contraloría General de la República, que conjuntamente con los demás órganos de control fiscal, se encuentra dirigida a prevenir, detectar, investigar y sancionar los hechos que atenten con la ética pública y la moral administrativa, velar por la buena gestión y legalidad en el uso del patrimonio público y promover la educación como proceso creador de la ciudadanía. En el marco de la función de control, estos órganos se encuentran facultados, previa instauración del procedimiento respectivo, para declarar la responsabilidad administrativa de funcionarios o particulares, imponer sanciones de multas, sanciones disciplinarias, efectuar reparos y decretar medidas preventivas, actuando con total apego al principio de legalidad y al debido proceso y con plena observancia de los principios que rigen la actividad administrativa y los principios propios que rigen la actividad de control fiscal.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional. Caracas. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Asamblea Nacional. Caracas. 2003. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.
- Asamblea Nacional. Caracas. 2003. Ley Contra la Corrupción
- Asamblea Nacional. Caracas. 1981. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

- Asamblea Nacional. Caracas. 2001. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República LOCGRSNCF
- García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo I. Editorial Civitas. Madrid. 1997.
- Orlando, Freddy. 2006. La potestad inquisitiva de los órganos de control fiscal y la determinación de la responsabilidad administrativa. Universidad católica Andrés Bello. Caracas.
- Peña Solís, José. 2005. La potestad sancionatoria de la administración pública venezolana. Colección de estudios Jurídicos N° 10. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.
- Peña Solís, José. 2002. El régimen de la formulación de reparos. Colección normativa N° 3 Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.
- Peña Nélida. 2005. Revista de Derecho 18. La responsabilidad administrativa en el marco del control fiscal. Caracas.



Artículo



GLORIA ROCIO LÓPEZ ORJUELA
Profesional Contraloría General
de la República. Colombia.
Redactora Jefa de la REI en Fiscalización.

El Control Fiscal del Futuro

Efectuar control fiscal a los recursos públicos requiere un constante proceso de modernización y mejoramiento para asumir los retos y desafíos que tal actividad genera, situación que es más exigente en los países que presentan altos índices de corrupción en los que las Entidades de Fiscalización Superior, EFS constituyen un elemento decisivo en la lucha contra este flagelo.

En las últimas décadas se ha realizado un proceso de modernización de las EFS que involucra importantes aspectos desde el punto de vista legal, institucional, de talento humano, técnico, entre otros, acorde con las tendencias de los gobiernos que ofrecen posibilidades para actualizar y agilizar la gestión del Estado mediante el uso de los medios electrónicos, prácticas que también contienen nuevos riesgos de corrupción. La gestión pública al igual que los gobiernos modernos están en proceso de consolidación, la globalización continua y dinámica impulsa a las entidades fiscalizadoras a reforzar su capacidad de seguimiento y entendimiento de estos procesos.

El tema propuesto permite hacer referencia a dos importantes aspectos:

1. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL

Todo modelo de control fiscal debe partir de la estructura del Estado, es decir que debe reflejar la situación organizacional del mismo, como quiera que se dirige a evaluar la gestión y el correcto uso de los recursos públicos de las administraciones. Los Estados aprueban los presupuestos de gastos e inversiones y adoptan planes de desarrollo para ejecutarlos, y desde esta óptica el control fiscal tiene una doble finalidad: financiera, para evitar el desvío o mal uso del erario y política al comprobar, la debida aplicación de las decisiones que en materia presupuestaria adopten las diferentes autoridades ejecutivas y legislativas.

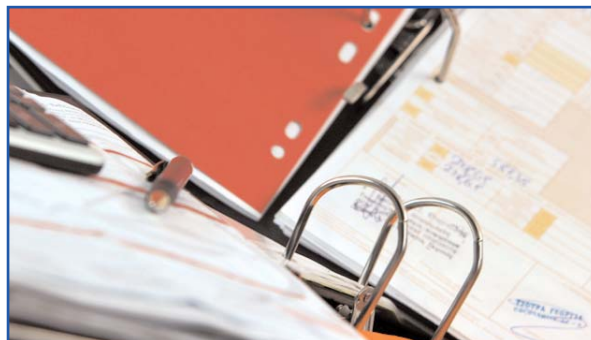
El control fiscal debe orientarse al mejoramiento de la calidad de la gestión pública y hacia una administración o gestión por resultados, que además permita evaluar la eficiencia, la racionalidad del gasto, dentro del conjunto total e integral del presupuesto y de los planes de desarrollo que son los que le dan sentido a la correcta utilización de los recursos. Este modelo de control integral debe generar orientaciones eficaces a las unidades de control interno, que a su vez deben ser independientes y autónomas, y mejorar procesos de planificación, gestión, identificación de indicadores y la medición efectiva del costo de las mismas operaciones.

Los resultados de la gestión se pueden medir desde tres aspectos:

- **El Impacto.** Establecer los efectos de determinada política desde el diseño institucional, la implementación, hasta los resultados esperados para el logro de los objetivos y metas propuestas; así por ejemplo se invierte en salud y se mide no solo el número de personas atendidas sino la calidad del servicio y los beneficios que trae al entorno social.

- **Los Planes de Desarrollo.** Se elige a los gobernantes y demás gestores públicos quienes presentan e inscriben un programa de gobierno que, una vez electos, desarrollan y formulan en el plan de desarrollo debidamente aprobado por el órgano competente, el cual obliga a los mismos y por lo tanto sus resultados deben ser objeto de evaluación.

- **La Eficiencia, Eficacia y Equidad del gasto público.** Medir la calidad de la gestión pública y evaluarla en orden a cumplir con los fines esenciales del Estado y los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de costos ambientales, este último tan importante pero con poco desarrollo en la mayoría de países latinoamericanos, debido a que la mayor parte de los bienes y servicios que proporciona el medio ambiente son intangibles y no comercializables, lo que dificulta asignarles un valor monetario. Los indicadores para medir el crecimiento económico tienen que con-



templar la destrucción y degradación del medio ambiente.

Hay que tener claro que la evaluación de resultados puede hacerse siempre que existan sistemas adecuados de indicadores de gestión, luego si la entidad no los tiene, como entes de control, las EFS deben procurar el compromiso de los sujetos de control en la construcción y adopción de los mismos, con lo que se garantiza una evaluación objetiva de la gestión.

El control fiscal moderno desarrolla nuevos métodos de auditoría para pasar de las auditorías de legalidad y cumplimiento a las de desempeño en las que se evalúa la efectividad de la gestión por su impacto; asimismo, de las relaciones de fiscalización de inspección o vigilancia se hará tránsito a las de acompañamiento para el buen desempeño del Estado, en condiciones de colaboración y confianza, y se propenderá por un marco legal sólido acorde con las nuevas formas de contratación, acceso de información y trabajo cercano con la sociedad civil.

La práctica de auditorías con enfoque holístico, con una visión en conjunto de las entidades sujetas a control fiscal, que están en constante interrelación con el entorno, exige análisis y evaluaciones más profundas e integrales que permitan además, de emitir opiniones sobre la razonabilidad de los estados financieros, opinar sobre la organización de las mismas. En estas formas de auditoría, en las que es definitivo el conocimiento que los auditores posean de las entidades y la realización de estudios cuidadosos de los sistemas de control interno, se genera un importante valor agregado a los informes, convirtiéndolos en

herramientas útiles para la toma de decisiones al detectar debilidades de las que puede depender el futuro de la entidad objeto de control fiscal.

Por lo anterior, el control fiscal tiende a adoptar una estructura que le permita:

1. Luchar efectivamente contra la Corrupción en una sociedad con altos índices delictivos en la que, en no pocos países, esta es la primera causa del empobrecimiento por el hurto y despilfarro de los recursos públicos.

2. Responder a los retos que le impone la modernización del Estado como el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación para el aprovechamiento de canales más efectivos. En las relaciones interinstitucionales producen gran impacto los adelantos en modernización tecnológica para el adecuamiento a las tendencias de los gobiernos en línea

3. Enfrentar con éxito la globalización que requiere de la estandarización de procesos y procedimientos en un ámbito de internacionalización de la política y con ello de las relaciones económicas, financieras y comerciales de los Estados cuyo redimensionamiento exige calidad, probidad, transparencia y resultados.

2. FORTALECIMIENTO DE LAS EFS

La estructura del Estado se transforma a gran velocidad, por esta razón, las EFS deben adaptarse rápidamente a esos cambios para controlar con éxito unos modelos de gobierno que se salen de la lógica tradicional y que generalmente traen consigo nuevos riesgos. Los retos de la globalización exigen a las EFS el intercambio de conocimientos y experiencias que permitan adoptar nuevas actuaciones de fortalecimiento y transformación de las capacidades para enfrentar la complejidad de los temas, así como la evaluación del entorno institucional como una condición para estar acorde a las realidades cambiantes en las que se desenvuelven.

La transparencia y probidad administrativa son elementos esenciales que tienen que ser analizados en el ejercicio de la vigilancia fiscal,

por cuanto los riesgos de corrupción permanecen relativamente altos, bajo modalidades versátiles puestas a tono con las nuevas responsabilidades del Estado impuestas por la globalización.

Existen elementos importantes para el óptimo desempeño de las EFS que se relacionan con:

1. Nivel de autonomía, (que se mide por el lugar que ocupan en la estructura del Estado, sistema de nombramiento del Contralor General, o de los miembros del Tribunal de Cuentas, según sea el modelo adoptado, autonomía presupuestal y administrativa), funciones, deberes y atribuciones, dentro de las cuales se debe propender por:

- Ajustar los marcos legales actualmente vigentes con los que cuentan las EFS para luchar en forma efectiva contra una corrupción política, administrativa, intrasistémica, articulada con una corrupción extrasistémica, es decir, que se debe contar con un soporte legal que vaya a la par de las modernas formas del Estado y de corrupción, porque estas últimas se convierten en verdaderas asociaciones para delinquir que trascienden las fronteras y utilizan medios altamente sofisticados para el logro de sus cometidos.

- Desarrollar prácticas anticorrupción con base en fuentes como los informes de gestión e informes de resultados, identificando la importancia de las prácticas pasadas, la materialización de los propósitos, las estrategias para identificar fortalezas y debilidades. Claros ejemplos están en la suscripción de convenios de cooperación nacionales e internacionales, convenios interinstitucionales entre distintos órganos de control del más alto nivel, en los que la retroalimentación otorga un importante y decisivo valor agregado al control fiscal; estas prácticas también tienen que ser objeto de evaluación tanto del cumplimiento de los objetivos como de su impacto en el resultado general de las entidades de Fiscalización.

- Realizar intervenciones de control punitivo, puesto que la corrupción también esta ligada a la capacidad sancionatoria del Estado, y de control educativo como orientar a los gestores en los programas de gobierno y propiciar la mejora de la administración; adoptar programas

de educación dirigidos a distintos sectores de la sociedad como estudiantes, ciudadanía, veedurías. Hay que realizar intensivas campañas de sensibilización en todos los sectores de la sociedad civil para desarrollar una cultura del cuidado de la cosa pública, bajo el principio que esta pertenece a todos los ciudadanos, eliminando así el supuesto de que lo público no pertenece a nadie.

2. Nivel de Cubrimiento, Tipos de control y Estructura Organizativa de la EFS que permitan:

- Fortalecer sus estrategias de control acordes con el desarrollo de los sistemas de finanzas intergubernamentales que comprometan recursos de la Nación. Una mayor cobertura de las entidades objeto de fiscalización, por ejemplo, garantizar mayor compromiso de mejora por la realización de acciones correctivas y preventivas y desde luego por la suscripción de Planes de Mejoramiento.

- Adoptar mecanismos de selección de personal, que ofrezcan estabilidad de los funcionarios, a través del concurso, vinculación de personal de carrera, creación de incentivos económicos, por ejemplo sistemas de compensaciones por rendimiento o productividad y una estructura de sueldos de alto nivel, permite retener profesionales de mejor calidad y evita tentativas de sobornos.

La escogencia de funcionarios idóneos, capaces y altamente calificados, conocedores de la ética pública, que comprendan el actual contexto global dentro del cual está la nueva acción del Estado y el quehacer de sus funcionarios y la institución, constituye una valiosa herramienta para un mejor funcionamiento de las EFS.

- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para conocer de quienes están directamente relacionados con los servicios del Estado y ejercen una fiscalización por resultados.

- Adquisición de modernas herramientas informativas, el mejoramiento de las plataformas tecnológicas, que permitan hacer auditorías en tiempo real, situación que conlleva un proceso de

constante y permanente capacitación, del talento humano, en sistemas de información. Prever mecanismos que permitan la agilidad en la presentación de las cuentas y su conformidad con los parámetros financieros y contables, que eviten acumulación de información y permitan el procesamiento oportuno de las mismas.

- Permanente autocontrol y monitoreo al interior de las EFS que permita identificar debilidades y superar disfunciones organizacionales como la desarticulación de los niveles micro y macro de control y entre el nivel central y el descentrado.

CONCLUSIÓN:

La vigilancia de la gestión fiscal debe incorporar modernos enfoques en los que desarrollen modelos de evaluación de políticas públicas no centradas solamente en el manejo financiero, el cumplimiento de una norma, el desarrollo de formalidades o procedimientos sino en los que se enfatice el análisis del impacto, de los resultados, de la satisfacción de usuarios frente a los servicios públicos, a la acción del Estado, la eficiencia en la relación medios y fines, el análisis costo efectividad. Es imperativo trascender al ámbito de la gerencia pública y del proceso de toma de decisiones acertadas, de tal forma que sin protagonismos se evalúen las actuaciones públicas a través de órganos de control y EFS propositivas y preventivas que representen fielmente los intereses de la ciudadanía.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- Convenio de Cooperación de la Contraloría General de la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- con Apoyo del Convenio Andrés Bello - SECAB. 2006. control Fiscal, modernización y lucha contra la corrupción. Experiencias en Latinoamérica. Bogotá. Servigraphic Ltda.

- Auditoría General de la República. 2004. Memorias Foros Regionales. Hacia un control fiscal orientado a los resultados. Bogotá - Colombia.

- El Deber ser de la Auditoría. Montilla Galvis Omar de Jesús y Herrera Marchena Luis Guillermo. Portal de Internet..



Firmas invitadas



JOSÉ ANTONIO
PAJARES

Primer Foro de Experto “La Gestión en los Tribunales de Cuentas”

JOSÉ ANTONIO PAJARES
Secretario General del Tribunal de Cuentas de España

DESARROLLO DEL FORO

En la segunda quincena del mes de noviembre, entre los días 17 a 25, se ha celebrado el “Primer Foro de Experto de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización”, con la temática de LA GESTIÓN EN LOS TRIBUNALES DE CUENTAS, y en el que he tenido la inmensa satisfacción y el preciado honor de colaborar como invitado.

El Foro se abrió con un documento inicial en el que se analizaba “La Secretaría General como órgano de gestión del Tribunal de Cuentas de España”, y con él se pretendían introducir los tres temas siguientes:

- La gestión de recursos humanos: el personal al servicio de los Tribunales de Cuentas.
- La gestión de bienes y servicios: la contratación administrativa.
- La gestión de recursos económicos: el presupuesto de los Tribunales de Cuentas, su autonomía presupuestaria, los procedimientos especiales de ejecución del presupuesto.

Las aportaciones al Foro, con un total de 22, se han centrado en dos materias:

- La gestión en los Tribunales de Cuentas (10), y
- Las Secretarías Generales y los asuntos de personal (12).

El documento inicial antes aludido se refería a la ubicación de la Secretaría General como órgano del Tribunal de Cuentas de España, a las funciones encomendadas a la misma y a su estructura en Unidades Adminis-

Primer Foro de Experto
 “La Gestión en los Tribunales de Cuentas”
 José Antonio Pajares

trativas para acometer el cumplimiento de dichas funciones.

INTERVENCIONES.

1. En la materia dedicada a la Gestión en los Tribunales de Cuentas, las intervenciones han procedido de expertos del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, de la Auditoría General de la Provincia de Salta de la República Argentina, de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia y de la Contraloría General de Ecuador.

El experto brasileño subraya el funcionamiento de tres Secretarías, una para las fiscalizaciones y auditorías, otra encargada de la gestión de personal, recursos materiales y financieros (lo que, en esencia, lleva la Secretaría General del Tribunal de Cuentas de España) y otra de apoyo a la Presidencia del Tribunal. Se observa que las antedichas Secretarías no ciñen sus competencias a las tareas típicas de gestión recursos humanos, bienes y servicios y recursos económicos o presupuesto sino que intervienen en el ejercicio de la función fiscalizadora.

La experta de la República Argentina señala que la estructura de los órganos que allí se dedican a la gestión es más reducida que la que tiene la Secretaría General del Tribunal de Cuentas de España y que en dichos órganos se produce una confusión entre actividades netamente de gestión y la fiscalización propiamente dicha, si bien las primeras parecen residenciarse en la Secretaría Legal, Técnica e Institucional y en la Gerencia del Área de Planificación.

Los intervinientes por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia nos ofrecen la definición legal de la Contraloría General de la República como órgano de Control del Estado de carácter técnico y las funciones que le competen, explicitando que las funciones que realiza la Secretaría General del Tribunal de Cuentas de España se distribuyen, para Colombia, en varias Unidades con distintos niveles de responsabilidad. Se citan la Secretaría Privada, de apoyo inmediato al Contralor General, el Comité Especial de Enlace con el Congreso y la Oficina de Comunicaciones y Publicaciones (en un primer

nivel), las Oficinas de Planeación, Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional y de Sistemas e Informática (en un segundo nivel), la Gerencia del Talento Humano y la de Gestión Administrativa y Financiera (en un tercer nivel) y las Gerencias Departamentales (en un nivel desconcentrado).

El experto de Ecuador, con apoyo en la normativa aplicable, hace una descripción de la Contraloría General (concepto legal, ámbito subjetivo y objetivo, moción y visión y estructura orgánica). Dentro de los diferentes niveles administrativos de la Contraloría General de Estado, las tareas propias de la gestión parecen situarse en el nivel auxiliar o de apoyo, donde están la Secretaría General, la Dirección Financiera, la Dirección Administrativa y de Servicios, la Dirección de Recursos Humanos y Desarrollo Administrativo y la Subdirección de Tecnología de Información y Comunicaciones, y en el nivel lineal u operativo, que incluye, entre otras, la Dirección de Contratación Pública.

En el Tribunal de Cuentas de España, las funciones de su Secretaría General se diferencian netamente de las dos que le competen, por imperativo constitucional y legal: Fiscalizadora y Jurisdiccional.

La Secretaría gestiona unos Recursos humanos superiores a los 800 efectivos, un Presupuesto cercano, en 2007, a los 55.000 miles de euros y unas Contrataciones en bienes y servicios que ascienden a más de 150 expedientes al año. También se encarga del asesoramiento jurídico, tramitación de recursos administrativos, procesamiento de datos, archivo de documentos (el conjunto de legajos supera el millón y medio), registro de entrada y salida, fondos bibliotecarios, relaciones con los medios de comunicación, seguridad de las sedes y del personal, y prevención de riesgos laborales y vigilancia de la salud de los trabajadores. Dispone de la Gerencia y de 9 Unidades administrativas, todas ellas con rango de Subdirección General.

El Secretario General, titular de la Secretaría, es elegido por el Pleno del Tribunal y colabora para que este órgano, así como el Presidente y la

Primer Foro de Experto
 “La Gestión en los Tribunales de Cuentas”
 José Antonio Pajares

Comisión de Gobierno (con atribuciones en materias de personal y régimen de trabajo) ejerzan adecuadamente sus competencias.

2. La segunda materia objeto de tratamiento en el Foro ya lo he indicado es las Secretarías Generales y los asuntos de personal.

Las intervenciones de los expertos se han referido a los gastos que dedican las Entidades Fiscalizadoras Superiores a retribuir a su personal, y a la selección de personal y provisión de puestos de trabajo. La primera aportación lo ha sido del Coordinador Temático del Tribunal de Cuentas de España y después se han sucedido las del que suscribe las presentes conclusiones y las de los colegas de Brasil, Contraloría General de la República de Colombia y Auditoría General de Provincia de Salta en Argentina.

Las preguntas del Coordinador Temático del Tribunal de Cuentas español sobre el porcentaje que representan en el Presupuesto los gastos de personal y sobre las funciones que desarrolla la Secretaría General en el reclutamiento o selección de personal, me invitaron a informar lo siguiente:

El Capítulo 1 del Presupuesto del Tribunal de Cuentas de España (Gastos de Personal) representa aproximadamente el 88% del total. En 2007, 44.927,55 miles de euros. En materias de selección de personal y provisión de puestos de trabajo, la Secretaría General del Tribunal de Cuentas de España tiene como funciones las de tramitación de los expedientes y formulación de iniciativas o propuestas.

Con respecto a los procesos de selección de personal (funcionario y laboral), la Secretaría General española aporta los datos para la aprobación de la Oferta de Empleo Público, elabora las convocatorias, bases y programas de las pruebas selectivas, interviene en la designación de los tribunales calificadores, hace un seguimiento de todo el proceso de selección, colabora con los órganos competentes para decidir y prepara para la firma del Presidente del Tribunal los nombramientos de los funcionarios de carrera y los contratos de trabajo del personal laboral. Los



procesos selectivos se ajustan o bien al sistema de oposición o bien al de concurso-oposición.

En los procedimientos de provisión de puestos de trabajo (por libre designación o por concurso de méritos), aporta los datos sobre vacantes, propone la convocatoria de los mismos, elabora las bases, baremos de méritos y demás requerimientos, interviene en la designación de las comisiones de valoración de los concursos, propone en los puestos de trabajo adscritos a la Secretaría General los candidatos más idóneos, hace un seguimiento de todo el procedimiento, colabora con los órganos de decisión y prepara para la firma del Presidente del Tribunal los nombramientos de los empleados adjudicatarios de los puestos.

En general, los datos ofrecidos por los intervinientes permiten deducir que el gasto en personal se sitúa en torno a un 90% del total del Presupuesto. No en vano nos encontramos ante Instituciones Técnicas de control externo que reducen al mínimo imprescindible sus dotaciones en inversión y capital. Claramente lo ponen de manifiesto los expertos de Brasil, Ecuador, Colombia y Argentina.

La Coordinadora Temática de la Contraloría General de la República de Colombia subraya que la gestión de personal, principalmente, está a cargo de la Gerencia del Talento Humano, a quien compete determinar las vacantes y dirigir el proceso de selección o reclutamiento, que en los últimos diez años los funcionarios han accedi-

Primer Foro de Experto
 “La Gestión en los Tribunales de Cuentas”
 José Antonio Pajares

do allí por concurso de méritos, que esto se realiza a través de una entidad externa como la Universidad Nacional o la Escuela Superior de Administración Pública, y que la mayoría de los funcionarios de la Contraloría son de carrera administrativa y se someten a las Directivas del Departamento Administrativo de la Función Pública. También hay cargos de libre designación nombramiento y cese designados por el Contralor General.

En la Auditoría General de Salta (Argentina), el órgano competente para la selección de personal es el Colegio de Auditores formado por cinco miembros, con título universitario en Abogacía, Ciencia Económicas u otros graduados con especialización en Administración Financiera o Control, sin intervención del Departamento de Recursos Humanos. El personal técnico es de origen multidisciplinar, seleccionado por concurso público cerrado y externo, sujeto a una capacitación continua y evaluación periódica de su actuación técnica, profesional e institucional, y el resto del personal se designa por métodos objetivos de selección.

En el Tribunal de Cuentas de España los procesos de selección de personal (ingreso en la función pública del propio Tribunal) y de provisión de puestos de trabajo se realizan íntegramente en el Tribunal: la Secretaría General toma la iniciativa y tramita los procedimientos (efectuando propuestas, si procede), la Comisión de Gobierno resuelve y el Presidente lleva a cabo los nombramientos. El Tribunal de Cuentas de España, en materias de personal, régimen interior y desarrollo del trabajo tiene atribuida por ley competencia exclusiva.

CONCLUSIONES

Las conclusiones más relevantes pueden sintetizarse así:

- Las Secretarías Generales u órganos equivalentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Iberoamérica se acomodan a una estructura, con diferentes niveles de independencia y responsabilidad, que les permite la gestión de recursos humanos (personal), bienes y

servicios (contrataciones) y recursos económicos (presupuesto).

- El componente del Presupuesto dedicado a satisfacer los gastos del personal (retribuciones, sociales y otros) asciende al 90% del total.
- Los sistemas de selección o reclutamiento del personal y provisión de puestos de trabajo responden, en general, a procedimientos reglados, en los que varía, según los casos, el papel que desempeñan las Secretarías Generales u órganos equivalentes, y en los que, en ocasiones, intervienen órganos externos para la conclusión de los mismos.



Colombia

Nuestras Administraciones



Contraloría General de la República de Colombia: Idea Innovadora

Propuesta presentada por William Helbert Suárez y Beatriz Helena Hernández Varón (Miembro de la REI)

PRESENTACIÓN

La Contraloría General de la República de Colombia dentro de la implementación del Sistema de Gestión de Calidad bajo la Norma ISO 9001:2000 y del Programa de Estímulos, Incentivos y Reconocimientos para funcionarios de la entidad posee un espacio denominado IDEA INNOVADORA desde el cual se invita a realizar propuestas para la mejora de los procesos misionales y de apoyo de la Entidad.

A continuación, una propuesta presentada por William Helbert Suárez Gutiérrez y Beatriz Helena Hernández Varón, funcionarios de la Gerencia Departamental Tolima de la Contraloría General de la República, bajo el seudónimo "LOS OCOBOS"

IDENTIFICACIÓN DE LA IDEA INNOVADORA

1. Denominación: Matriz de Evaluación para Planes de Mejoramiento
2. Fecha presentación: 17. 05. 2005
3. Dependencia: Grupo Delegado de Vigilancia Fiscal Gerencia Departamental del Tolima, ciudad de Ibagué (Colombia)
4. Seudónimo: LOS OCOBOS

Colombia

Contraloría General de la República de Colombia:
Idea Innovadora



SUSTENTACIÓN DE LA IDEA INNOVADORA

1. Identificación de la Idea Innovadora

Dotar a los auditores de una herramienta, elaborada en una hoja de cálculo (Excel) con su respectivo instructivo, que facilite y agilice durante el proceso auditor, verificar el cumplimiento y grado de avance del plan de mejoramiento de la entidad auditada.

En la matriz de evaluación de planes de mejoramiento se adaptaron las fórmulas estadísticas establecidas en la Resolución Orgánica 5580 de 2004, proferida por la Contraloría General de la República. Así mismo, la matriz indica en forma automática si hay mérito para aplicar sanción y el número de días de salario de la misma.

2. Relación de la Idea Innovadora

Con el Plan Estratégico (Formulado por el Señor Contralor General de la República), concretamente con los siguientes objetivos:

Objetivo Estratégico 1.1. Mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y cobertura del proceso.

Objetivo Estratégico 1.2. Convertir los planes de mejoramiento en el instrumento central para optimizar la gestión de las entidades públicas.

Objetivo Estratégico 5.1. Ejecutar e implementar el programa de modernización

Objetivo Estratégico 5.4. Fortalecer el Sistema de Gestión de Calidad

Con el Plan de Acción Gerencia Departamental del Tolima a 2005:

En lo relacionado con el Numeral 1.2.2.37 Realizar seguimiento y evaluación a los planes de mejoramiento de acuerdo con la normatividad establecida.

3. Definición del Problema o Necesidad.

Con la expedición de la Resolución 5580 de 2004, la Contraloría General de la República adoptó una nueva metodología para la evaluación para determinar los niveles de cumplimiento y el grado de avance de los mismos, a través de formulas complejas y extensas.

En busca de facilitar a los auditores de todas las profesiones, la aplicación de estas formulas estadísticas, se desarrolló la matriz en un ambiente más “amigable” y de fácil comprensión.

4. Objetivo

Incluir esta herramienta en la Guía de Auditoría, buscando estandarizar el proceso para la evaluación de los planes de mejoramiento realizada por la Contraloría General de la República en los sujetos de control.

5. Justificación

La idea innovadora debe ser implementada en la Entidad porque estandariza, facilita y agiliza el proceso de evaluación de los planes de mejoramiento, determinando el cumplimiento, grado de avance y sanciones aplicables, acordes con la normatividad vigente.

6. Tipo y alcance de la innovación

Descripción de las principales características de la innovación propuesta con relación a los siguientes aspectos:

- **Desarrollo de nuevas tecnologías administrativas**

Uso de una hoja de cálculo básica (Excel).

- **Desarrollo de nuevas prácticas de gestión**

Optimización del procedimiento reglado por la Resolución Orgánica 5580 de 2004 para establecer el cumplimiento y el grado de avance de los planes de mejoramiento.

- **Desarrollo de personal**

Permite que los auditores de diferentes profesiones puedan determinar el cumplimiento y el grado de avance de los planes de mejoramiento dentro de los procesos de auditoría.

- **Número de beneficiarios**

A los funcionarios del nivel profesional que realizan auditoría tanto en el Nivel Central como en las Gerencias Departamentales, a través de una herramienta que estandariza y facilita la evaluación ex - post de los planes de mejoramiento.

Colombia

Nuestras Administraciones

7. Resultados esperados

La idea que está proponiendo con cual de los siguientes aspectos se relaciona y describa los cambios e impactos favorables que se esperan alcanzar en la Entidad.

- **Generación de nuevos proyectos, procesos y/o procedimientos**

No adiciona nuevos procedimientos; pero, mejora y perfecciona el procedimiento de evaluación y seguimiento de los planes de mejoramiento de acuerdo con la normatividad vigente.

- **Mejoramiento de la calidad de los procesos y/o procedimientos existentes**

Facilita la aplicación de la metodología para la evaluación del cumplimiento y el grado de avance de los planes de mejoramiento al interior del proceso auditor.

Facilita la comprensión del método de evaluación de los planes de mejoramiento, por parte de los puntos y sujetos de control.

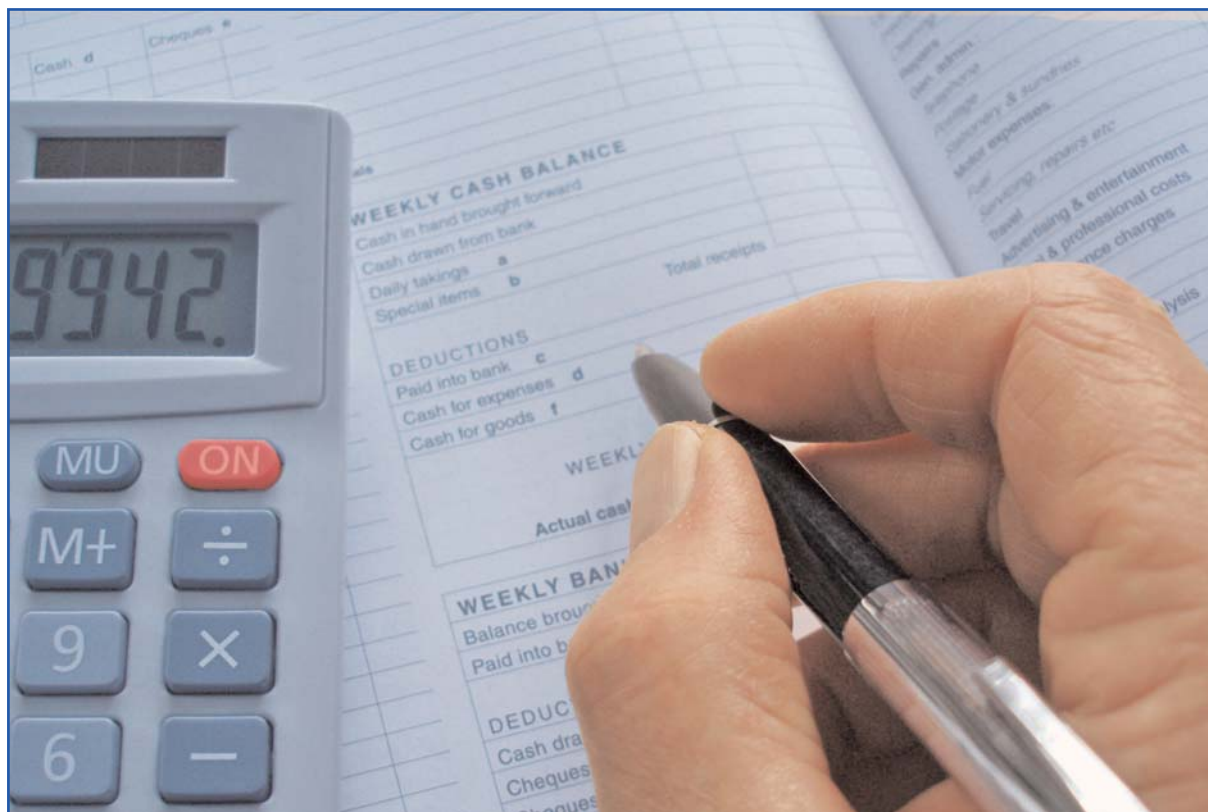
- **Optimización de los recursos físicos y financieros**

Uso eficiente del talento humano, porque reduce el tiempo de cálculo de las fórmulas estadísticas establecidas en la Resolución 5580 de 2004, lo que genera un ahorro de tiempo dentro de los procesos de auditoría y de los recursos físicos, aprovechando la disponibilidad de los equipos de cómputo.

- **La idea innovadora se relaciona con el programa de Modernización de la siguiente manera:**

Administración de Procesos: Optimiza la Administración del proceso de Evaluación de los Planes de Mejoramiento, a través de un desarrollo de la metodología establecida en la Resolución 5580 de 2004.

Arquitectura Tecnológica: La matriz de evaluación de planes de mejoramiento se desarrolló en hoja de Excel lo que permite compartir información con otros sistemas de información.



Colombia

Contraloría General de la República de Colombia:
Idea Innovadora



8. Recursos estimados para la formulación del proyecto definitivo.

TIPO DE RECURSOS	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
1. HUMANOS Profesionales Administrativos Otros	La matriz de evaluación y su respectivo instructivo fueron desarrollados por profesionales del Grupo Delegado de Vigilancia Fiscal de la Gerencia Departamental del Tolima.	2
2. FÍSICOS Técnicos Infraestructura	Computador. Software: office (excel)	1 1
3. FINANCIEROS	Tiempo de los auditores: 1 semana	\$500.000

9. Documentación o anexos que se adjuntaron a la propuesta:

- Instructivo Evaluación Ex - Post para determinar el cumplimiento de los Planes de Mejoramiento a la fecha de evaluación.
- Instructivo Evaluación Ex - Post para determinar el grado de avance de los Planes de Mejoramiento a la fecha de evaluación.
- Matriz de Evaluación Planes de Mejoramiento en Excel.

RESULTADOS Y CONCLUSIÓN

La anterior propuesta fue implementada informalmente en la Gerencia Departamental Tolima en la que arrojó buenos resultados facilitando principalmente el trabajo de los equipos de auditoria en la evaluación de los Planes de Mejoramiento.

Los funcionarios fueron nominados, y recibieron un reconocimiento honorífico en respuesta al programa de incentivos, estímulos y reconocimientos.

Esta propuesta sirvió como insumo en la adopción de las actuales formas de evaluación de los Planes de Mejoramiento.



Actividades REI en Fiscalización

La Red de Expertos Iberoamericanos (REI) en Fiscalización nació el 1 de octubre de 2007 bajo el impulso del Tribunal de Cuentas de España y la Fundación CEDDET. En la actualidad cuenta con 173 miembros, la gran mayoría de ellos antiguos participantes de los cursos *online* “Fiscalización del sector público” y “Detección del fraude y depuración de responsabilidades por las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

En la distribución por países de sus miembros, que se adjunta a continuación, se puede observar que el mayor número de participantes provienen de Costa Rica, Perú, Brasil, Bolivia y Uruguay estando los demás participantes muy repartidos entre el resto de países latinoamericanos. Esperamos poder aumentar a medio plazo el número de participantes de los países que cuentan con menos representación en la

REI en Fiscalización, como Guatemala, República Dominicana o Panamá.

Las actividades de la REI en Fiscalización se basan en el **Plan de Actividades** consensuado por el Equipo coordinador y los participantes de la red y publicado en la REI a fin de difundir su contenido y planificación entre todos sus miembros. En el Plan se recogen asimismo la misión y objetivos de la REI, junto con sus principios básicos de funcionamiento.

La misión de la REI en Fiscalización es generar y compartir conocimientos mediante el trabajo en red y promover el fortalecimiento de las instituciones participantes, a través del logro de los siguientes objetivos generales:

- Mantener el contacto entre los profesionales iberoamericanos del área de la fiscalización.

- Crear un foro permanente para la difusión de conocimientos, noticias, legislación y buenas prácticas en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

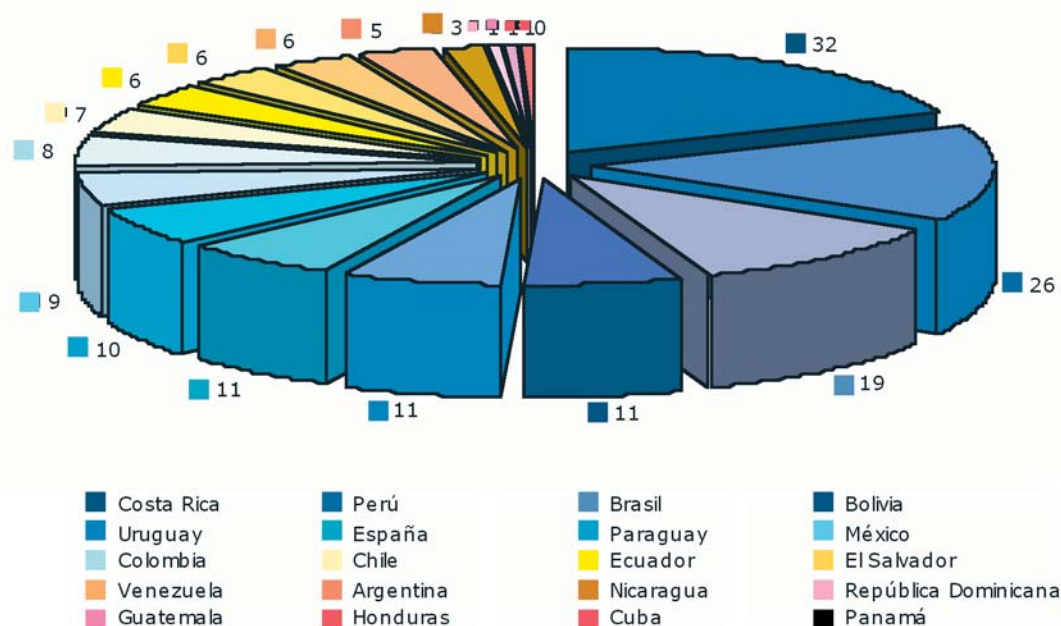
- Constituir un punto de contacto operativo entre profesionales que demanden colaboración de colegas de otros países para el desarrollo de sus tareas.

- Contribuir a la mejora continua de los programas de formación continua.

Para garantizar el logro de los objetivos planteados, la REI en Fiscalización ha definido unos principios de base para su funcionamiento:

- Organización de las actividades a través de un Equipo Coordinador, de carácter temático, constituido por un representante por parte del Tribunal de Cuentas de España en la persona de Enrique Álvarez Tolcheff, Subdirector

DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES DE LA REI EN FISCALIZACIÓN



Fuente: Fundación CEDDET, marzo 2008

Actividades REI en Fiscalización

Técnico del Departamento 2º, Sección Enjuiciamiento, y con Beatriz Helena Hernández Varón de Ibagué (Colombia) en representación de los miembros de la REI en América Latina. La REI cuenta además con el apoyo de una coordinación logística y técnica por parte de la Fundación CEDDET, con Alberto Ruiz como Coordinador del área y Elena Pastor como Coordinadora Técnica de la REI, a fin de apoyar tanto a los coordinadores temáticos como a los miembros de la REI en el uso de la plataforma virtual y en la dinamización y realización de actividades.

- Consenso entre los miembros de la REI del tipo de actividades que se van a realizar y de las normas básicas para su puesta en práctica: foros de discusión, cursos cortos de actualización, documentación, etc.

- Crecimiento progresivo en número de actividades, documentación de interés y participantes de la REI en función de la demanda de sus miembros.

- Calidad de la documentación aportada y de las actividades planteadas.

- Participación activa de un porcentaje significativo de sus miembros a fin de conseguir un enriquecimiento progresivo del fondo documental de la REI y un afianzamiento de las relaciones personales y profesionales.

Las principales actividades planificadas para 2007 fueron consensuadas por el Equipo coordinador con los participantes. Dichas actividades han sido las siguientes:

- Realización de una serie de Foros de discusión en la REI con el objetivo de incentivar el intercambio de experiencias y conocimientos entre los miembros de la red en el área de la Fis-

calización, algunos de cuyos relatorios se publican en este primer número de la Revista Digital.

- Celebración del primer **Foro de Experto** en noviembre sobre La Gestión en los Tribunales de Cuentas coordinado por José Antonio Pajares, Secretario General del Tribunal de Cuentas de España. Las conclusiones resultantes del interesante debate suscitado pueden encontrarse también en este número en la sección Firmas Invitadas.

- Lanzamiento de una Revista digital, de carácter semestral, que recogiera las principales aportaciones de los miembros de la REI sobre la fiscalización iberoamericana con el fin de difundir el conocimiento, tanto de forma interna en la REI como fuera de la misma, a todas las instituciones y entidades interesadas. Esta primera edición de la Revista, coordinada por Gloria Rocío López Orjuela como Redactora Jefe - a quien le agradecemos desde aquí toda la labor realizada-, materializa este proyecto que esperamos podamos ir afianzando en el futuro con las contribuciones de todos.

- Creación de una **Biblioteca legislativa**, en la que clasificar por países y temas legislación relevante para las EFS, con el fin de convertirse en una fuente de información actualizada y fiable para todos los miembros de la REI. Se invita a todos los miembros a que revisen y publiquen la legislación actualizada de su país o bien los enlaces a las fuentes oficiales.

El **Plan de Actividades** para 2008 ya se encuentra publicado en la REI, destacándose las siguientes actividades:

- Planificación del primer **Curso Corto de Actualización** exclusivo para los miembros de la REI: “Desafíos y

propuestas de mejora de la actuación de los Tribunales de Cuentas: ejemplos de buenas prácticas”, que será impartido por Pilar Jiménez Rius del Tribunal de Cuentas de España, del 5 al 11 de mayo de 2008 y cuyo plazo de inscripción se encuentra abierto en estos momentos.

- Celebración de dos **Foros de Expertos**: “El control de la aplicación del principio de transparencia en la contratación pública” coordinado en marzo por Rodrigo Núñez, Jefe de la Unidad de Fiscalización de la Contratación Pública y de la Asesoría Jurídica de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, cuyas conclusiones serán publicadas en el Nº 2 de la Revista y “Metodología para la Autoevaluación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo)”, coordinado por María Luz Martín Sanz, Subdirectora Técnica de la Presidencia de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de España, Agente Temporal y Experta Nacional en el Tribunal de Cuentas Europeo, previsto del 8 al 15 de septiembre de 2008.

- Publicación del número 2 de la **Revista Digital** en el 2º semestre de 2008

Desde el Equipo coordinador subrayamos nuestro interés permanente en recibir por parte de los miembros de la REI todas aquellas sugerencias sobre nuevas actividades a realizar, temas a debatir y propuestas de mejora, a fin de consolidar cada vez más este espacio colaborativo en el área de la Fiscalización iberoamericana.

CRISTINA BALARI URANGA
Responsable del Programa “Redes de Expertos”
FUNDACIÓN CEDDET

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

Foro temático sobre Control interno

Por Beatriz Helena Hernández Varón

I. PROPUESTA

Durante el mes de octubre de 2007, se realizó en la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización, el Foro Temático sobre CONTROL INTERNO, que estuvo a cargo de Beatriz Helena Hernández Varón, Coordinadora Temática para América Latina, y quien se desempeña como funcionaria de la Contraloría General de la República de Colombia.

El Foro se aperturó tomando como base la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público expedido por INTOSAI, y se definieron dos áreas de participación:

- Compartir el “estado del arte” del control interno en cada uno de los países participantes.
- Mejora de la gestión pública a partir de la identificación de deficiencias del sistema de control interno.

Adicionalmente, se incluyeron dos temas de discusión propuestos por miembros de la REI en Fiscalización, que se refirieron a la naturaleza y el rigor formalista del control interno.

II. INTERVENCIONES

1.-En relación con el estado actual del control interno en cada uno de los países, intervinieron miembros de la REI del Área de Obras Públicas y Transporte de Costa Rica, de la Contraloría General del Estado de Ecuador, de la Contraloría General de la República de Colombia, de la Auditoría General de la

Provincia de Salta y la Contaduría General de la Provincia de Catamarca, estas dos últimas de Argentina.

La experta de Costa Rica indicó que pese a la existencia de legislación o normativa que lo regule, la ausencia de un adecuado sistema de control interno en las entidades se ve afectado por la falta de voluntad de los funcionarios en el uso de los fondos públicos, y de la adopción de una cultura de rendición de cuentas, limitando que los recursos de la Hacienda Pública sean utilizados de manera eficiente y eficaz para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Luego nos compartió un paralelo entre las normas prescritas por INTOSAI y las aplicables en Costa Rica, presentando correlación de cada uno de los componentes, lo que permite observar que en ese país, en materia de control interno, se ajusta a la reglamentación internacional. Y posteriormente, con base en una solicitud de la Coordinadora Temática para América Latina, nos compartió la declaración interpretativa sobre la auditoría interna, refiriéndose especialmente, al enfoque de la función de apoyo y asesoría a la Administración, que generen resultados de mejora.

Los expertos del Ecuador, nos contaron que el control interno en su país es responsabilidad de cada una de las instituciones del Estado y tiene como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado, y se encuentra normatizada en forma adecuada; no obstante, uno de los miembros participantes, considera

que existe un bajo cumplimiento por carencia de sanciones efectivas, y especialmente, cuando se han evidenciado en las evaluaciones de la EFS; mientras que otro funcionario de la EFS de Ecuador identifica como causa que los funcionarios responsables del control interno son de libre remoción por lo que no dan importancia al tema.

La experta de la Contaduría General de la Provincia de Catamarca en Argentina, comenta que la normatividad de su país, define que el modelo de control es integral e integrado, por lo que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, legales, de gestión y la evaluación de programas, proyectos y operaciones, fundamentados en criterios de economía, eficacia y eficiencia. No obstante, nos comenta que el control interno se ve afectado por el enfoque legal que le otorga la Contaduría General a sus auditorías, descuidando la evaluación de la gestión. Otras debilidades son la formulación del presupuesto que se realiza con base en términos sin considerar la definición de metas físicas; el desarrollo de sistemas de medición que afectan la definición de indicadores; y la transparencia de los actos de gobierno.

Por su parte, la experta de la Auditoría General de la Provincia de Salta en Argentina, nos contó que en su país, existe un Estado Federal, donde las provincias son autónomas, por lo que adoptan un modelo de control integrado por la Sindicatura General de la Provincia como ente de control interno del poder ejecutivo y la Auditoría Gene-

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

ral de la Provincia que actúa como ente de control externo; y los restantes entes del Estado que no conforman el poder ejecutivo, deben crear dependencias que cumplan funciones de control interno similares a las desarrolladas por la Sindicatura. En cuanto a las evaluaciones del sistema de control interno, en la mayoría de ellas se presentan resultados deficientes.

La perspectiva de los expertos de la Contraloría General de la República de Colombia, no es muy distante de lo señalado en otros países, nos indica uno de los expertos que el control interno en el sector público Colombiano no ha alcanzado un desarrollo adecuado y por lo tanto su aporte ha sido limitado para el mejoramiento de la administración pública, pese a que cuenta con regulación suficiente, existen inconvenientes en la aplicación y ejecución, principalmente por limitaciones logísticas, presupuestales y por falta de interés de los administradores. Señalan que en Colombia, se espera mitigar esta situación con la implementación del nuevo Modelo Estándar de Control Interno - MECI.

Adicionalmente, la experta de la EFS colombiana, agrega como causas de la ineffectividad del control interno, el desorden y la falta de armonía de la legislación existente; así como la laxitud en la aplicabilidad de las normas, dado que el Gobierno ha sido permisivo y no ha exigido las obligaciones definidas para los responsables, restándole importancia al tema. Espera que con la implementación del MECI, se logre unificar criterios y políticas, y que un mayor número de entidades estatales, especialmente las del orden territorial que se encuentran rezagadas, adopten Sistemas de Gestión de Calidad

para asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

2.-El segundo tema de discusión, relacionado con la mejora de la gestión pública a partir de la identificación de deficiencias del sistema de control interno, contó con la participación de un experto de Ecuador, y dos expertos que pertenecen a la EFS de Colombia.

El miembro del Ecuador plantea un ejemplo, en el cual se evidencia la carencia de controles en un proceso de custodia de valores y dinero en una agencia de recaudación, los cuales fueron identificados por parte del ente de control, lo que conllevó a que se aplicaran alternativas de solución que generaron mejores condiciones de seguridad de los recursos recaudados y el logro de los propósitos organizacionales. Además, allega un modelo utilizado en su país para evaluar el control interno.

Uno de los funcionarios de la Contraloría General de la República de Colombia, nos presenta dos ejemplos: el primero sobre la inexistencia de manuales de procedimientos, y el segundo por la carencia de conciliación de cuentas bancarias. Señala que a través de la revisión del control interno y la observancia por parte de la EFS de éstas debilidades; la administración pública logró una mejora en su gestión, puesto que se contó con guías procedimentales que orientaron el quehacer de la organización, y se efectuaron las conciliaciones bancarias, identificando partidas que no habían sido abonadas al ente público y depurando sus registros contables.

La otra participante de Colombia, hizo referencia a la Administración del

Riesgo, señalando la importancia de la identificación, valoración, análisis y manejo de los riesgos a los que se expone la entidad pública, de modo que le permita evitar, mitigar, compartir o aceptar la ocurrencia de hechos que ponen en riesgo el logro de sus funciones misionales.

Los dos expertos de Colombia, destacan en sus intervenciones la importancia del seguimiento a la evaluación de la EFS, a través de la suscripción de planes de mejoramiento con las entidades auditadas y su posterior evaluación para propender por la mejora de la gestión pública.

III. CONCLUSIONES

Los participantes concuerdan en indicar que en sus países existe regulación suficiente en materia de control interno; y se presenta consenso en señalar que existen debilidades en la conceptualización o en su aplicación, algunas de éstas causales de la baja efectividad son: el incipiente compromiso de los funcionarios y de la cultura de rendición de cuentas, la inobservancia de los principios éticos en la gestión pública, deficiencias en el régimen disciplinario y sancionatorio, dirección de entidades en persona de libre remoción, baja aplicación de evaluaciones integrales, entre otros.

De lo anterior, se infiere que un tema fundamental en la administración pública es la observancia de los valores éticos, que se convierte en el punto de partida para la implementación de un sistema de control interno, tanto que la guía de normas de control interno de INTOSAI, basada en el modelo del COSO, describe como primer elemento a la integridad personal y profesio-

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES. Por Beatriz Helena Hernández Varón

nal, y valores éticos de la gerencia y del personal.

Se pone de manifiesto una ineffectividad del control interno, al no establecerse acciones que conduzcan a subsanar en forma definitiva las deficiencias detectadas, como resultado de la aplicación del componente de monitoreo (seguimiento o evaluación).

Y se identifica la necesidad de que las EFS apliquen evaluaciones integrales, que profundicen en el control como mecanismo para identificar desviaciones de las organizaciones estatales, de modo que se tomen los correctivos que conduzcan al logro de los objetivos institucionales.

A través de los ejemplos propuestos, se observa que los meca-

nismos de control no se constituyen en limitantes u obstáculos, sino que por el contrario contribuyen a la mejora de la gestión pública, y en la observancia de riesgos o situaciones no deseables que pueden alterar la ejecución y el logro de los fines esenciales del Estado, a través del desempeño de las entidades gubernamentales.

Foro temático sobre Auditoría Operativa

Por Beatriz Helena Hernández Varón

I. PROPUESTA

Durante el mes de febrero de 2008, se realizó en la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización, el Foro Temático sobre AUDITORIA OPERATIVA, que estuvo a cargo de Beatriz Helena Hernández Varón, Coordinadora Temática para América Latina.

El Foro se abrió presentando tres cuestiones en discusión, apoyadas por documentos básicos que presentaban generalidades de apoyo. La temática fue:

- Aplicabilidad de la auditoría operativa o de gestión en los países de Iberoamérica.
- Beneficios de la auditoría operativa.
- Instrumentos aplicables.

Solo la última propuesta contó con intervenciones.

II. INTERVENCIONES

Participaron de este foro dos miembros de la REI en Fiscalización, uno de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras de

Nicaragua, y el segundo de la Contraloría General de la República de Colombia.

El experto de Nicaragua, señala que para realizar una auditoría operativa o de gestión, se debe iniciar por el conocimiento de la entidad en relación con la regulación normativa, el quehacer de la institución pública, su misión, visión y objetivos estratégicos, y la planeación a corto, mediano y largo plazo, para entender la naturaleza del ente público y focalizar el desarrollo del proceso de auditoría. Así mismo, se deben evaluar los presupuestos aprobados en concordancia con los planes operativos.

La Coordinadora Temática para América Latina, complementa lo expuesto por el miembro de Nicaragua, afirmando que en la fase de planeación de una auditoría operativa o de gestión, es fundamental conocer la entidad auditada, por lo tanto, existe un análisis sistémico y un análisis estratégico fundamentales para el conocimiento del ente público y las perspectivas de evaluación en el proceso de auditoría.

La visión sistémica, comprende el análisis de los factores internos (subsistemas de la organización que interactúan entre sí para lograr la gestión), los factores del entorno próximo (actores externos que interactúan con los subsistemas internos en forma directa) y los factores del entorno remoto (actores o circunstancias del entorno que interactúan y afectan la gestión de la organización); este análisis, nos permite identificar las necesidades, obstáculos y restricciones que limitan su desarrollo, y las potencialidades con las que cuenta para lograrlo.

La visión estratégica, complementa el conocimiento y sirve de base para el análisis de la situación actual de la organización, a través de los planes estratégicos, tácticos y operativos, involucrando los elementos administrativos: Planear, Organizar, Dinamizar, Evaluar, Reajustar.

El experto de Colombia, presenta un instrumento utilizado en la evaluación de la gestión de las entidades públicas, que se compone de 11 tablas que soportan la calificación de la gestión misional, contractual, presu-

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

puestal y financiera, administración del talento humano, cumplimiento del plan de mejoramiento y concepto sobre el sistema de control interno. Destaca el funcionario, que uno de los elementos de relevancia es la valoración que realiza la EFS sobre la formulación, aplicación y/o resultados de los indicadores de gestión elaborados por la entidad auditada o por el ente de control externo. Así mismo, concluye que en los procesos de auditoría en que ha participado con la aplicación de esta nueva metodología, se observan deficiencias en la medición y evaluación de la gestión misional.

La Coordinadora Temática para América Latina, perteneciente a la EFS de Colombia, señala que el instrumento de evaluación de la gestión es un gran avance en la búsqueda de la objetividad de los auditores para calificar las entidades auditadas, no obstante, como todo proceso es susceptible de mejora, por lo que sería conveniente establecer qué aspectos deben ser valorados por el auditor en cada uno de los elementos que lo componen, puesto que se presentan diversas interpretaciones sobre la relevancia de las observaciones, hallazgos o glosas, en número o impacto. En cuanto a la aplicación de indicadores de eficiencia, eficacia y economía, señala que es uno de los mecanismos más utilizados en la evaluación de gestión, pero aún existen debilidades en su aplicación.

En complemento, el funcionario de Colombia, destaca que como en toda actividad humana aparece un sesgo de subjetividad, este instrumento ha brindado argumentos parametrizados para calificar la gestión de un ente público, y considera relevante en la

evaluación que se incluya el cumplimiento de las metas definidas por la entidad auditada, porque se valora con base en los indicadores propuestos por ella misma.

III. CONCLUSIONES

Dentro de los instrumentos utilizados por las EFS para el desarrollo de auditorías operativas o de gestión, se destaca la importancia de conocer la naturaleza de la entidad en el ámbito normativo, técnico y operativo, de modo que se pueda orientar en forma acertada la ejecución del proceso y obtener mejores resultados.

Se presentó la generalidad del método de valoración de la gestión aplicado en Colombia por la EFS, destacando su integralidad al considerar los componentes de gestión misional, contractual, presupuestal y financiera, administración del talento humano, cumplimiento del plan de mejoramiento y concepto sobre el sistema de control interno.

Y se concluyó que uno de los instrumentos más utilizados para evaluar la gestión y los resultados de la administración pública son los indicadores, no obstante, se ha evidenciado falencias en su formulación e implementación, lo que limita su uso.



EQUIPO COORDINADOR DE LA REI EN FISCALIZACIÓN

El Equipo coordinador de la REI en FISCALIZACIÓN está formado por profesionales pertenecientes a distintas instituciones. Recuerde que puede contactar con nosotros a través del buzón de correo de la REI a fin de poder canalizar sus aportaciones, sugerencias y propuestas de actividades.



GLORIA ROCÍO LÓPEZ ORJUELA
Redactora Jefe
de la REI
en Fiscalización.



ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF
Coordinador Temático
por España de la REI
en Fiscalización.



BEATRIZ HELENA HERNÁNDEZ VARÓN
Coordinadora Temática
latinoamericana de la
REI en Fiscalización.



ELENA PASTOR
Coordinadora Técnica
de la REI
en Fiscalización.



ALBERTO RUIZ GONZÁLEZ
Coordinador Área
de Fiscalización.
Fundación CEDDET.



CRISTINA BALARI
Responsable del Programa
"Red de Expertos".
Fundación CEDDET.

EVENTOS Y CONVOCATORIAS

Primer Semestre de 2008

CURSO CORTO DE ACTUALIZACIÓN DE LA REI: “Desafíos y propuestas de mejora de la actuación de los Tribunales de Cuentas: ejemplos de buenas prácticas”

Fecha de impartición: Del 5 al 11 de mayo de 2008.

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Profesora: Dña. Pilar Jiménez Rius del Tribunal de Cuentas de España.

Período de matrícula: Hasta el 21 de abril de 2008.



Entrada principal Tribunal de Cuentas de España

Segundo Semestre de 2008

CURSO ONLINE: “La detección del fraude y la depuración de responsabilidades (2ª edición)”

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Período de matrícula: Se anunciará en la web www.ceddet.org

CURSO ONLINE: “Fiscalización del Sector Público (7ª edición)”

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Período de matrícula: Se anunciará en la web www.ceddet.org

XVIII ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS

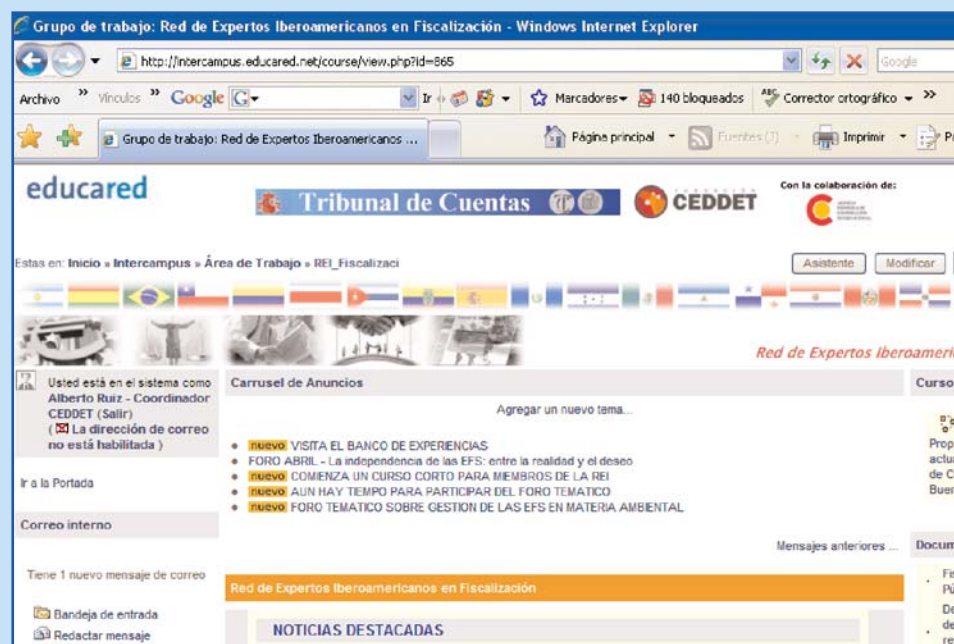
Del 6 al 10 de Octubre de 2008

Patrocinadores: OLACEFS y Contraloría General de la República de Colombia.

Lugar: Bogotá, Colombia.

Descripción: Asamblea anual de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica y El Caribe.

Más información en: www.contraloriagen.gov.co



Página web de la REI en Fiscalidad



Revista de la
Red de Expertos Iberoamericanos en FISCALIZACIÓN

Número 1
1^{er} Semestre de 2008

www.ceddet.org
www.tcu.es

Si usted no es miembro de la REI y está interesado en recibir los próximos números de esta Revista, notifíquelo a redes@ceddet.org