



Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

FISCALIZACIÓN

Entrevista

LEANDRO DESPOUY, Presidente de la Auditoría General de la Nación argentina (AGN)

Panorámicas

LA REVISIÓN DE LOS PARES: EL CASO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
Enrique Álvarez Tolcheff

LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COSTARRICENSE Y SUS PECULIARIDADES
Jimmy Bolaños Gonzalez

Artículo

PAPEL DE LAS EFS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. MEDIDAS PREVENTIVAS
Hugo Rodolfo Jensen

Firma invitada

FERNANDO ROBERTO LENARDÓN, Sistemas de control público en Argentina

Nuestras EFS

CONTROL EXTERNO EN URUGUAY, Rosemarie Atanasiu

Actividades de la REI en Fiscalización
Eventos y Convocatorias

1^{er} Semestre

2010

Número 5

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en FISCALIZACIÓN

Número 5. 1^{er} semestre de 2010

COMITÉ DE REDACCIÓN

HUGO RODOLFO JENSEN

Redactor Jefe.
Tribunal de Cuentas de la
Provincia de Entre Ríos.
Argentina

ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF

Coordinador Temático de la REI
en Fiscalización.
Tribunal de Cuentas de España.

ROSEMARIE ATANASIU

Coordinadora Temática
Latinoamérica de la REI en
Fiscalización.
Tribunal de Cuentas
de Uruguay.

FUNDACIÓN CEDDET

ELISA LÓPEZ

Coordinadora
Área en Fiscalización

CRISTINA BALARI

Gerente
Programa "Redes de Expertos"

CONTACTAR

redes@ceddet.org

ACCESO A LA REI

www.ceddet.org

Sumario

- 4 **ENTREVISTA**
Leandro Despouy. *Presidente de la Auditoría General de la Nación argentina (AGN).*
- PANORÁMICAS**
- 9 **Enrique Álvarez Tolcheff.** *La revisión de los pares: el caso de la contraloría general de la República del Perú.*
- 17 **Jimmy Bolaños Gonzalez.** *La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.*
- 27 **ARTÍCULO**
Hugo Rodolfo Jensen. *Papel de las EFS en la lucha contra la corrupcion.Medidas preventivas.*
- 34 **FIRMA INVITADA**
Fernando Roberto Lenardón.
Sistemas de control público en Argentina
- 42 **NUESTRAS EFS**
Uruguay
Rosemarie Atanasiu. *Control externo en Uruguay*
- 46 **ACTIVIDADES DE LA REI EN FISCALIZACIÓN**
- 54 **EVENTOS Y CONVOCATORIAS**



La presente publicación pertenece a la REI en Fiscalización y está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>.

Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org.

ISSN: 1989-6719

La REI en Fiscalización y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

Editorial

Cumpliendo con la programación de actividades para el presente año, ponemos a disposición de todos los integrantes de este particular mundo del control público, la edición N° 5 de nuestra revista digital.

Tal como está previsto en el formato de la misma, encontrarán en la sección Entrevistas, la realizada al Dr. Leandro Despouy, Presidente de la Auditoría General de la Nación, que es el Órgano de Control Externo de la República Argentina. Allí, tomaremos conocimiento de sus funciones y competencias, del nuevo concepto de control externo que realiza, que más allá del control de legalidad, abarca los aspectos de eficiencia, economía y eficacia, a través de las auditorías de gestión o rendimiento. Por último, de la tarea pendiente, en lo que respecta a la lucha contra la corrupción, en la que quedan planteados los cursos de acción que se proponen, para combatir este flagelo con mejores instrumentos.

En Panorámicas, podrán tomar contacto con la experiencia de la Contraloría General del Perú, que se atrevió a ser escudriñada por sus pares (peer reviews), el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, la Contraloría General de la República de Costa Rica y el Tribunal de Cuentas de España, en el año 2008, en cumplimiento a las recomendaciones efectuadas por la INTOSAI. Asimismo, analizaremos las potestades sancionatorias de la Contraloría General de Costa Rica, que exceden de las tradicionales sanciones pecuniarias, emitiendo recomendaciones vinculantes de las que surgen sanciones administrativas desde la amonestación hasta el despido, entre otras.

En Artículos, se desarrollan cuestiones relacionadas con la corrupción, empezando por definirla y los tipos penales usuales en los que encuadran ciertas conductas corruptas. El aporte intenta, como una introducción al tema, hacer conocer las políticas de prevención contra este flagelo, que están incluidas en dos convenciones internacionales, la de las Naciones Unidas y la Interamericana, que proponen similares remedios para morigerar sus efectos.

En la sección de Firmas Invitadas, un reconocido profesional argentino del ámbito del control estatal externo, nos relatará los modelos de control vigentes en la República Argentina, el anglosajón y el europeo continental, concluyendo con una propuesta de la que surge que el modelo ideal resultaría de complementar las competencias de ambos.

En Nuestras EFS podremos conocer el sistema de control externo vigente en la República Oriental del Uruguay, que radica en el Tribunal de Cuentas, desde la perspectiva histórica, actual y los desafíos para el futuro.

Surgirá seguramente de la lectura de estos aportes, el cumplimiento la misión de la Revista, que fundamentalmente promueve el intercambio de experiencias y opiniones, como una forma de enriquecer las capacidades de quienes tienen importantes funciones en el ámbito del control o fiscalización del Estado.

Quiero agradecer a todos aquellos que han dispuesto de su tiempo, para nutrir a nuestra revista con sus aportes, que nos permite y nos permitirá, seguir estando junto a ustedes. Por ello, hago una invitación a todos nuestros lectores para animarlos a formar parte de nuestras próximas ediciones.

HUGO RODOLFO JENSEN
Redactor Jefe
Paraná, Entre Ríos, Argentina
Mayo de 2010

Entrevista

A portrait of Dr. Leandro Despouy, an older man with grey hair, wearing a dark suit, white shirt, and patterned tie. He is gesturing with his right hand while speaking into a microphone. The background is a plain, light-colored wall.

Dr. Leandro Despouy

Por Hugo Rodolfo Jensen

Abogado, graduado en la Universidad de Buenos Aires, cuenta con una extensa trayectoria en el campo de las ciencias sociales habiéndose especializado en políticas públicas, control gubernamental, reforma del estado, cooperación y negociación internacional. Es conocida su actuación en materia de derechos humanos y también el reconocimiento que goza en el mundo como jurista experto en diversas especialidades del derecho internacional y del derecho de los derechos humanos.

Estas dos vertientes de su actividad –como especialista en políticas de Estado y en derechos humanos– coexisten a lo largo de su prolongada actividad pública y se expresan tanto en su actuación en el Estado argentino como en la que realiza como experto independiente en la ONU y la OEA, entre otros organismos internacionales. En los dos ámbitos –nacional e internacional– ha ocupado cargos de elevada jerarquía.

Fue abogado defensor de presos y perseguidos políticos en la Argentina, debiendo exiliarse en Europa entre 1975 y 1983. Desde el exilio, realizó en 1975 la primera denuncia internacional sobre el accionar de la Triple A en la Argentina en el Tribunal Russell, y combatió a la dictadura des-

de organismos internacionales. Convocado por el Presidente Raúl Alfonsín a integrar los equipos de la nueva democracia, entre 1984 y 1989 –como embajador extraordinario y plenipotenciario– actuó desde la Cancillería argentina participando en casos emblemáticos: gestionó la presencia de personalidades extranjeras en el Juicio a las Juntas Militares; representó al país ante diferentes foros internacionales –OEA, entre otros–; presidió la delegación argentina ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Actuó en el fortalecimiento institucional de países de la región que dejaban las dictaduras. En los 90 –como experto– llevó a cabo misiones de cooperación internacional (Rusia, Haití, Paraguay, entre otras). Entre 1999 y 2001 fue Representante Especial para los Derechos Humanos en la Cancillería argentina y entre 2001 y 2002, por unanimidad fue elegido Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Entre 2003 y 2009 actuó como Relator Especial de la ONU para la independencia de jueces y abogados.

En 2002 asumió como Presidente de la Auditoría General de la Nación argentina (AGN), cargo que desempeña hasta la actualidad.

Muchas gracias por haber aceptado la entrevista para la Revista digital de la REI en Fiscalización, Dr. Leandro Despouy, y reciba un cordial saludo del equipo de redacción. En su condición de Presidente del Colegio de Auditores de la Auditoría General de la Nación Argentina, nos gustaría en primer lugar que hiciera una presentación de la institución. Asimismo, consultarle cuáles son las principales líneas de acción para el futuro, cuáles son las prioridades de la institución. ¿Hay algún proyecto en marcha que quiera destacar? La Auditoría General de la Nación es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional, y para asegurar esta última cuenta con independencia financiera. ¿Si bien se entiende que siempre existen restricciones presupuestarias, los presupuestos asignados al Organismo, son suficientes para asegurar un adecuado control?

En las últimas décadas del siglo XX, los cambios que se fueron produciendo en el aparato estatal exigían un aggiornamiento en materia de control gubernamental. En 1990, un proyecto del Poder Ejecutivo enviado al Congreso mereció un largo e intenso debate. Tras la inclusión de múltiples reformas, fue aprobada en septiembre de 1992 la Ley 24.156, que entró en vigor en 1993 –un año y medio después del cierre del Tribunal de Cuentas de la Nación– y que dio origen a la Auditoría General de la Nación (AGN) como órgano del control externo del Sector Público Nacional.

Las modificaciones que introdujo la Ley 24.156 en el sistema de administración financiera y de control significaron un nuevo enfoque. La reforma constitucional de 1994 fue más allá y otorgó a la AGN atribuciones y facultades propias, poniendo bajo su órbita el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización. Estableció el carácter necesario de su intervención en el trámite de aprobación y rechazo de las Cuentas de Percepción e Inversión de los Fondos Públicos, y dejó librado al Congreso el establecimiento por ley de otras facultades y ámbitos de intervención.

La independencia de la AGN fue garantizada sólo formalmente al conferirle autonomía funcio-

nal, financiera y administrativa. Además de depositar en el principal partido de la oposición la responsabilidad de proponer a la persona que va a ocupar la presidencia del organismo.

En perspectiva, el control que ejerce la AGN abarca el patrimonio, la economía, las finanzas, la administración, fiscaliza la legalidad y las normas que se han aplicado; y el cotejo global de la marcha de la administración en los aspectos técnicos, financieros y contables. Su rol consiste en promover el bien común, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece.

Si bien la actividad desempeñada por la AGN es de notorio impacto público en la actualidad pues el universo auditable es vasto y complejo, aún quedan importantes desafíos tanto en el plano institucional como en el plano específicamente técnico-profesional, incluidos los que se plantean con respecto a su autonomía funcional y financiera. Así por ejemplo, el proyecto de Presupuesto es discutido en la Secretaría de Hacienda y su ejecución es sometida a las pautas generales que la misma Secretaría dicta para todo el sector público, sin tomar en cuenta las crecientes necesidades de control propias del sector público, los requerimientos de las cámaras legislativas a lo largo del año, los eventos que influyen en el mapa de riesgos y obligan a priorizar, por su importancia o urgencia, algunas auditorías, ni las demandas de la propia sociedad civil, que pone en agenda temas de auditoría no previstos.

Vale decir que los desafíos se sitúan en lo sustantivo: ampliar el universo auditable y profundizar las herramientas de control pasando de las auditorías financieras, contables y de regularidad a las auditorías de gestión y resultados. Al mismo tiempo, pasar del funcionamiento y la normativa del organismo a lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 85.

Así, por ejemplo, la pluralidad y el rol decisivo que presupone haber conferido al principal partido de la oposición la presidencia del organismo se ven claramente afectados por el procedimiento de elección de los integrantes del Colegio de Auditores: de los seis que lo integran, además del presidente, tres son elegidos por la Cámara de Diputados de conformidad con las mayorías existentes (esto es, dos para el oficialismo y uno

para la oposición) y tres por el Senado con la misma lógica jurídico-política.

Esto conduce, en la práctica, a que la composición del Colegio de Auditores del organismo de control –así como los otros mecanismos parlamentarios de fiscalización–, se encuentre numéricamente en manos del oficialismo. Si quien conduce el Poder Ejecutivo cuenta con una amplia mayoría parlamentaria en ambas cámaras –y en consecuencia, igual mayoría en la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (CPMRCA), con la que principalmente se vincula la AGN–, tendrá sin duda la posibilidad de imponer también la mayoría en la integración del Colegio de Auditores. De esta manera, el control externo corre el serio riesgo de transformarse en una suerte de control interno del oficialismo, que contaría, en todas las instancias, con una representación mayoritaria (y que, por la Ley 24.156, ya tiene en sus manos el control interno de la actividad administrativa del Estado).

Por ello, resulta imperativo impulsar en lo inmediato el cumplimiento del mandato constitucional mediante una reglamentación del artículo 85 que considere e incluya estos principios y, en particular, otorgue el gobierno efectivo del organismo al presidente escogido por la oposición; si mantuviera un sistema colegiado debería predominar la pluralidad en la composición del Colegio, con representación efectiva de las minorías opositoras.

Por último, la independencia del organismo –punto esencial del problema– debe expresarse real y efectivamente a través de su autonomía funcional, administrativa y financiera. Esto significa que no debería ser posible que el principal auditado sea, en la práctica, el que fije y controle el presupuesto de la AGN.

Un tema de especial actualidad y al que las organizaciones internacionales conceden mucha relevancia es el de la lucha contra la corrupción. Según la encuesta de Transparencia Internacional de 2009, la República Argentina, ocupa la posición 106 sobre 180 países, con 2,9 puntos sobre un máximo de 10. En el contexto de los países de América, el puesto 23 sobre 31 países. ¿Qué papel desempeñan las EFS en este com-



bate? ¿Qué herramientas legales o políticas estarían fallando en acortar de alguna manera este flagelo?

La baja calificación en el ranking de Transparencia Internacional pone en números la percepción de que en la Argentina el problema de la corrupción es impostergable. Para encararlo, deberían impulsarse, entre otros, estos cursos de acción:

- Fortalecer el marco normativo –cumpliendo con lo que manda el art. 85 de la CN– y la práctica para que la AGN pueda ejercer su rol de órgano de control externo del Sector Público Nacional de manera independiente.
- Dotar a la AGN de legitimación procesal activa.
- A fin de proveer a la independencia de los organismos de control, establecer mecanismos de selección, abiertos a la ciudadanía y de amplia difusión, para quienes deban ejercer la más altas funciones en ellos.
- Cumplido lo anterior, se generaría la confianza y cooperación necesaria para la existencia de una buena accountability horizontal.
- Resolver las dificultades que surgen de la falta de integración de la Comisión Nacional de Ética Pública (punto recomendado oportunamente por el Informe del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción).
- En el nivel regional, favorecer las instancia de revisión entre pares, como el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Estrictamente en lo que hace a las EFS que integran OLACEFS, debería instrumentarse un mecanismo similar con relación a la Declaración de Principios de Rendición de Cuentas de OLACEFS.



La función fundamental de los Entes de Fiscalización es contribuir al mejoramiento de la gestión pública como una manera de procurar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos.

No obstante, gran parte de la responsabilidad en la lucha contra la corrupción les compete a los gobiernos, los legisladores y los jueces. A los gobiernos, mediante su compromiso de administrar la cosa pública de manera transparente; a los legisladores, cuidándose de expedir normas que signifiquen la captura del Estado por intereses particulares y ejerciendo con seriedad y oportunidad su función de control político; y a los jueces, con la garantía de una pronta y acabada justicia y la sanción debida a quienes atentan contra el patrimonio público.

Por eso es fundamental garantizar la autonomía de los entes de fiscalización para que puedan cumplir su función. Las EFS no podemos claudicar en el propósito de buscar un control fiscal independiente, autónomo, eficaz y ecuánime, con el concurso de la ciudadanía para procurar el buen uso de los recursos públicos.

Enlazando esta pregunta con la anterior, ¿es a su juicio importante la participación de la sociedad civil en nuestro ámbito de actividades? ¿Por qué cauces puede transcurrir esa participación ciudadana? El ciudadano común, ¿tiene conocimiento de la existencia de los Organismos de Control de la Hacienda Pública, sus competencias y campos de actuación? ¿Existe alguna línea o sistema de denuncia de posibles irregularidades?

La democracia no sólo debe ser entendida como la resultante de una activa participación electoral de la ciudadanía, sino también a partir de la existencia de mecanismos que articulen

una adecuada defensa del interés colectivo. Esto es, la presencia de fuertes estructuras de participación social, el necesario equilibrio de los poderes públicos y la necesaria autonomía e independencia de los órganos de control.

La publicación de los informes en la página Web de la AGN ha favorecido su impacto en la ciudadanía, en las organizaciones de la sociedad civil y en los medios de comunicación. Cuando se comunican a la sociedad los resultados del control, se asocia al ciudadano en la defensa de sus propios intereses. De esta manera, buscamos socializar el control, generar una onda expansiva que pueda evitar el chantaje de un control hermético y confidencial. Nadie se puede resguardar en la impunidad o en el silencio.

Al mismo tiempo, la “planificación participativa”, un mecanismo de consulta ciudadana que pusimos en práctica durante tres años consecutivos, ha posibilitado un verdadero acercamiento de la AGN a esas entidades y permitió un diálogo regular, fecundo y franco. Actualmente, venciendo algunas resistencias y respondiendo en parte a la reciente Declaración de Principios sobre Rendición de Cuentas de OLACEFS, la AGN está encarando el relanzamiento de esta iniciativa.

De esta forma, la AGN inscribe su accionar en una perspectiva que excede lo estrictamente contable para proyectarse en otras dimensiones como un mecanismo de información, tutela y salvaguarda del interés general y una forma de superar las limitaciones del organismo. Solos, no podemos hacer todo. Por eso, también contamos con la colaboración de la sociedad civil para la difusión de nuestras investigaciones, y para verificar el cumplimiento de las recomendaciones que formulamos.

Es por ello que se está llevando a cabo un proceso de acercamiento y concertación para la difusión de la información producida por la Auditoría General de la Nación y que reconoce en las ONG un papel sustantivo en el seguimiento de las recomendaciones formuladas por la institución.

Todos los avances producidos en las distintas áreas del organismo son difundidos a la población a través de un Boletín periódico que realiza

un punteo sobre los relevamientos realizados, en un lenguaje accesible para el común de la ciudadanía.

Dentro de su competencia, la Auditoría General de la Nación puede promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. ¿Como actúa el Organismo a su cargo, cuando a través de una auditoría se detectan perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública y eventuales delitos penales?

Cuando en su labor de auditoría detecta eventuales delitos, la AGN los comunica a la Justicia. Asimismo la Justicia solicita información, el envío de los informes cuando los hallazgos de la AGN pueden servir en la investigación que realiza la Justicia. A partir de un relevamiento realizado sobre cédulas y oficios ingresados al organismo en 2008 –en los que se tramitaron requerimientos procedentes de la Justicia Federal y Ordinaria, así como de organismos de investigación–, se constató que la AGN realizó comunicaciones que involucraron un total de 49 informes de auditoría.

De esas 21 comunicaciones, 17 corresponden a casos diligenciados en contestación a requerimientos efectuados por medio de oficios y cédulas de notificación, y 4 corresponden a comunicaciones de informes por decisión del Colegio de Auditores Generales.

Las comunicaciones se distribuyeron de la siguiente manera: 8, a Juzgados Criminales Federales; 5, a Fiscalías Federales, y 8, a Fiscalías de Investigaciones Administrativas.

Sigue siendo una cuenta pendiente del marco legal que regula las atribuciones de la AGN, contar con legitimación activa en las denuncias ante la justicia puesto que en la actualidad sólo puede impulsar denuncias pero luego se la aparta y no puede impulsar el proceso.

La Red de Expertos Iberoamericanos (REI) en Fiscalización inicia sus actividades en 2007 y agrupa a los participantes de los cursos de fiscalización pública y de detección de fraudes y depuración de responsabilidades organizados por el Tribunal de Cuentas de España y la Fun-

dación CEDDET. ¿Sabía de la existencia de la REI, uno de cuyos medios de expresión es la Revista? ¿Qué importancia otorga a este tipo de redes como instrumento de formación, de cooperación y de participación de los hablantes de nuestra lengua en el terreno de la fiscalización pública?

Sí, conozco tanto la REI como la Revista, porque desde hace unos meses nos están llegando ejemplares y considero que es un espacio válido para el debate y la reflexión, que permite intercambiar experiencias, actividades e iniciativas vinculadas al fortalecimiento institucional de los países iberoamericanos.

Por último, Dr. Despouy, quisiéramos que, desde la experiencia acumulada en el cargo, nos expusiera cómo ve el futuro de la auditoría o fiscalización públicas en los próximos años, no solamente en su Argentina sino en los países iberoamericanos, así como qué fórmulas son las adecuadas para favorecer la colaboración de las EFS iberoamericanas.

El futuro próximo lo veo riesgoso. Sólo habrá progreso si se consolida en la región la idea de que el control externo es indispensable para una gestión adecuada y eficiente de los recursos públicos y que esa función de supervisión puede realizarse en forma adecuada sólo si se fortalece la independencia de los organismos que tienen a su cargo esa tarea. Una efectiva rendición de cuentas es una condición inherente a la república y a la democracia constitucional. La rendición de cuentas se cristaliza en dos grandes mecanismos de control: el electoral y el técnico-profesional que realizan las EFS y otros organismos que tienen a su cargo las verificaciones de la denominada accountability horizontal. Sí, el control hace a la eficiencia del Estado pero también a la madurez de nuestra democracia.

Muchas gracias Dr. Leandro Despouy por el tiempo asignado para la preparación de esta entrevista y habernos podido resumir las importantes funciones que cumple la Auditoría General de la Nación. Podemos concluir que su accionar se orienta en defensa del interés común de todos los habitantes de la República Argentina, quienes son en definitiva, los beneficiarios de un buen control de la hacienda pública.



Panorámicas



**ENRIQUE ÁLVAREZ
TOLCHEFF**

Coordinador temático de
la REI en Fiscalización
por España
Subdirector Técnico del
Tribunal de Cuentas de
España

La revisión de los pares: el caso de la contraloría general de la República del Perú

RESUMEN ANALÍTICO

El artículo analiza la práctica de las revisiones o exámenes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores por otras EFS (las revisiones de los pares o iguales, en inglés peer reviews) como mecanismo para hacer efectivo el necesario control del controlador superior sin que se resienta por ello la condición de institución nacional suprema de auditoría o fiscalización. Para ello se parte de las recomendaciones de la INTOSAI y se toma como ejemplo el procedimiento de la revisión de los pares realizada en 2008 en la Contraloría General de la República (CGR) del Perú.

PALABRAS CLAVE

Revisión de los pares o iguales INTOSAI CGR del Perú

1. INTRODUCCIÓN

Un tema clásico y recurrente en la teoría política es el del control de los titulares de los órganos o instituciones supremas de gobierno. El verso del poeta latino Juvenal *quis custodiet ipsos custodes*¹, aunque forme parte de una composición satírica que nada tiene que ver con el asunto de que se trata ahora, expresa perfectamente esta preocupación y resulta especialmente adecuado, además, para formular el problema en el campo de la auditoría o fiscalización públicas. En efecto, controlar a la institución superior de control constituye un imposible lógico-lingüístico ya que la superioridad indica precisamente la posición más alta y preeminente de algo respecto de otro de la misma clase. Por lo tanto, si el controlador superior es controlado, en el mismo acto deja de ser superior en beneficio de un nuevo controlador con el que, a su vez, se repite el proceso de busca de un último y supremo controlador²; un proceso, como puede adivinarse, inacabable por definición.

Pero no hay de qué preocuparse: la realidad es menos sofisticada que la teoría y desde hace

tiempo las EFS han encontrado caminos y procedimientos para hacer efectiva la exigencia característica del Estado de Derecho de control total, incluido la fiscalización del supremo órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera pública, sin que por ello se produzca merma o menoscabo algunos en su condición de Entidad Fiscalizadora Superior.

Ya en otra ocasión esta Revista ha prestado atención al tema y se ha hecho eco de los procedimientos existentes en la materia³. Ahora vamos a referirnos a la práctica de la revisión de los pares o iguales o, si se prefiere, a las revisiones efectuadas por los pares o iguales⁴ como mecanismo de control de las EFS.

La revisión de los pares es el procedimiento por el que se someten las ideas y/o el trabajo realizado al examen crítico de otros expertos en el mismo ámbito de actividades. Aplicado a nuestro campo, el procedimiento de la revisión de los pares es sencillamente el examen de una EFS llevado a cabo por otra u otras EFS. Dado que cada país tiene solamente una EFS, las EFS que efectúan la revisión son organizaciones de un país

¹ «¿Quién vigila a los vigilantes mismos»? En la sátira misógina de Juvenal se plantea la necesidad de poner vigilantes a las mujeres para evitar las infidelidades y es entonces cuando surge el problema de la vigilancia a los vigilantes ante la previsible confabulación de guardianes y esposas.

² Cuestiones como la descrita son muy antiguas (el catálogo de la biblioteca en el que aparecen registrados todos los libros de la biblioteca no deja de ser un libro de la biblioteca que a su vez tiene que estar recogido en otro catálogo y así sucesivamente) y han dado lugar a la aparición de paradojas no solo de orden lingüístico sino también lógico-matemático: así, la paradoja de Russell (la contradicción en la que se incurre tanto si se afirma que la clase de las clases que no son miembro de sí mismas es a su vez miembro de sí misma [porque entonces no lo es] como si se niega que lo sea [ya que entonces es miembro de sí misma]), resuelta mediante la apelación a la teoría de los tipos lógicos, de la misma manera que las paradojas lingüísticas se solucionan si se distingue entre los diferentes niveles de lenguaje (lenguaje-objeto y metalenguajes). Un asunto apasionante pero que va más allá del propósito de estas líneas y -todo hay que decirlo- de la capacidad intelectual de quien escribe.

³ El número 2 de la Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización, correspondiente al 2º semestre de 2008, recoge dos contribuciones sobre el asunto que ahora nos ocupa. En primer lugar, el artículo de Pilar Jiménez Rius titulado precisamente «¿Quién controla al controlador?», que da cuenta de los procedimientos externos aplicados en la GAO estadounidense para responder a tal pregunta (auditorías hechas por un organismo público estadounidense, auditorías llevadas a cabo por despachos y sociedades de auditoría de cuentas privados y, finalmente, auditorías realizadas por otras EFS, que son precisamente las revisiones de los pares o iguales a que se refiere este artículo). Y, en segundo lugar, la relación de Mª Luz Martín Sanz del foro dirigido por ella y que tuvo lugar en la plataforma de la REI en Fiscalización en septiembre de 2008 acerca de la metodología para la autoevaluación de las EFS (experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo), un procedimiento interno riguroso mediante el que el controlador superior se autoexamina. Una descripción más detallada del citado mecanismo puede encontrarse en el artículo de la misma autora «El proceso de autoevaluación del Tribunal de Cuentas Europeo», publicado en la Revista Española de Control Externo nº 26, 2007.

⁴ Traducción de la expresión inglesa peer review, que a veces se vierte a nuestro idioma -se estima que erróneamente- por «revisión paritaria». En efecto, el adjetivo «paritario» se utiliza en español para referirse a aquellos organismos, asambleas o comisiones en los que las diversas partes que los forman tienen igualdad en el número y derechos de sus miembros. Nada que ver, por tanto, con una «paridad» de la revisión de los iguales. Se trata de otra mala traducción de la INTOSAI que lamentablemente se mantiene en el informe final de Perú, titulado «Resultados de la revisión paritaria».

La revisión de los pares: el caso de la contraloría
general de la República del Perú
Enrique Álvarez Tolcheff



distinto al de la institución examinada; sin embargo, comparten con ella la condición de superioridad en sus respectivos países, establecen relaciones parecidas con el Gobierno y la Administración pública y con el Parlamento, realizan funciones iguales o similares y tienen problemas y preocupaciones semejantes. Si a ello añadimos que pertenecen a la misma comunidad internacional (normalmente todas son miembros de la INTOSAI) y, por tanto, hablan –como suele decirse– el mismo idioma, se comprenderá que la elección de una o varias EFS para que efectúen la revisión de otra EFS sea una garantía de acierto: las elegidas cuentan con la pericia necesaria para llevar a buen puerto la misión encomendada y tienen la capacidad de generar la confianza precisa en la EFS examinada acerca de los resultados a que se llegue en la revisión.

Vistas así las cosas, no es de extrañar que la INTOSAI haya prestado especial atención al procedimiento de la revisión de los pares. Por tanto, acto seguido se expondrán brevemente los aspectos esenciales de este mecanismo de revisión tal como preconiza la INTOSAI y, por último, se dará cuenta de un caso concreto de revisión

de los pares, la llevada a cabo en la CGR del Perú entre mayo y octubre de 2008.

2. LAS REVISIONES DE LOS PARES SEGÚN LA INTOSAI

La INTOSAI, cuyo lema –como es sabido– es «la experiencia mutua beneficia a todos», se refiere al mecanismo de la revisión de los pares en diversas partes del documento que contiene el Plan estratégico 2005-2010⁵:

- Así, ya desde la declaración de la misión se describe a la INTOSAI como una organización creada, entre otras razones, para fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias y promover una mejora de las EFS que la integran.

- Y al establecer las cuatro metas del plan, la segunda de ellas –la creación de competencias y capacidades profesionales en las EFS mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo– incluye entre los programas previstos los de revisión de los pares⁶, que tienen carácter voluntario y que sirven para aumentar el nivel de calidad de las fiscalizaciones y actividades de las EFS.

⁵ <http://www.intosai.org/blueline/upload/13sstratplan.pdf>

⁶ El documento habla de revisiones «paritarias» pero, tal como se indica en la nota 2 supra, a partir de ahora se utilizarán indistintamente las expresiones «revisión de los pares o iguales» o «revisión por los pares o iguales» en lugar de la anterior

La revisión de los pares: el caso de la contraloría
general de la República del Perú

Enrique Álvarez Tolcheff



La revisión de los pares: el caso de la contraloría
general de la República del Perú
Enrique Álvarez Tolcheff

La INTOSAI conecta estas revisiones con la gobernanza –concepto que está en boga en el sector público– en el sentido de que los resultados obtenidos pueden utilizarse como prueba del compromiso de la EFS con la apertura y la transparencia de las instituciones públicas del país, notas distintivas de la gobernanza o buen gobierno.

La INTOSAI diferencia tres tipos de revisiones llevadas a cabo por los iguales o pares: 1) revisiones de aseguramiento de la calidad y de cumplimiento, 2) revisiones de la gestión en lo referente a la economía y la eficiencia y 3) revisiones de la rendición de cuentas. No obstante, no hay que otorgar mayor importancia a una clasificación cuya finalidad es la de ilustrar simplemente algunos de los casos en los que este procedimiento puede utilizarse, ya que nada impide que se emplee con otros objetivos. Además, en todos los casos se trata al final de lo mismo: poner de relieve las mejores prácticas para que sirvan de referencia tanto en el interior de la organización objeto de revisión como para la comunidad fiscalizadora internacional.

La INTOSAI es consciente de que no se dispone todavía de criterios generales que indiquen cuál sea la mejor manera de realizar la revisión de los pares y es igualmente consciente de la falta de un apoyo claro a estos procesos. Por lo tanto, esta organización se compromete a evaluar y a documentar los modelos de revisión de los pares que existen; a fomentar las revisiones en cuanto beneficiosas tanto para la EFS o las EFS que la realizan como para la EFS que decide voluntariamente someterse a ella; a desarrollar directrices sobre cómo realizarlas, establecer mecanismos para iniciarlas y proporcionar ejemplos de mejores prácticas; y a divulgar los resultados de manera adecuada y según se haya acordado por las EFS participantes.

Precisamente para hacer realidad los compromisos contraídos por la INTOSAI, se crea el

Subcomité 3 dentro de la Meta 2 del Plan estratégico. A este subcomité se le atribuye el fomento de las mejores prácticas y de la garantía de la calidad a través de las revisiones de los pares⁷. La presidencia ha recaído en la del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania.

Pues bien; aunque todavía no tengan carácter oficial y, por lo tanto, no estén disponibles en la página de la INTOSAI, la presidencia alemana viene trabajando en documentos acerca de los asuntos, las listas de comprobación y las directrices de la revisión de los pares. La aprobación y consiguiente divulgación de estos documentos constituirá sin lugar a dudas un hito importante en la consolidación de una práctica que deja sin argumentos a quienes critican –con razón– la falta de sometimiento del fiscalizador superior a la actividad que realiza.

3. LA REVISIÓN DE LOS PARES EN LA CGR DEL PERÚ (2008)

Por último, debe darse breve cuenta de algunos de los aspectos principales de la revisión de los pares que tuvo lugar durante 2008 en la CGR del Perú. En efecto, el propósito de estas líneas no es exponer exhaustivamente el proceso seguido ni menos aún los resultados alcanzados y las recomendaciones contenidas en el informe final⁸ sino tan solo destacar los principales puntos; en concreto, los aspectos siguientes:

a) La decisión de realizar la revisión y la selección de los pares

La revisión de los pares es siempre un procedimiento voluntario de manera que la decisión de efectuarla la toma la EFS que será objeto de revisión, en concreto el máximo o máximos representantes de la misma. En última instancia, una revisión de este género se emprende para dar una respuesta adecuada a la eterna pregunta de quién vigila al vigilante –aunque haya razones

⁷ http://www.intosai.org/es/portal/committees_working_groups_task_forces/goal_2_capacity_building/sub_committee_3_promote_best_practices_and_quality_assurance_thr/

⁸ La falta de interés en exponer los resultados de la revisión de los pares no se debe, obviamente, a que los alcanzados fueran negativos: todo lo contrario. Lo que ocurre es que el informe con los resultados es accesible en la página web de la CGR para todo aquél que esté interesado en su conocimiento:

http://www.contraloria.gob.pe/sgc/pdf/revision_paritaria/informeRP/Informe_consolidado.pdf

De ahí que haya parecido más enriquecedor describir algunos entresijos del procedimiento que los resultados mismos.



más cercanas que lleven a solicitar esta revisión—. Sea como fuere, se trata de una decisión valiente por cuanto supone la apertura de la institución a otras similares que van a disponer de una enorme libertad para solicitar documentos, hacer entrevistas, examinar procedimientos y realizar cuantas actividades juzguen oportuno para el cumplimiento de los fines de la revisión. En definitiva, una loable apuesta por la transparencia de la institución que ya solo por eso es digna de aplauso.

En el caso de la CGR del Perú la fundamentación de la revisión estaba –como se exponía en la solicitud o invitación cursada a participar en el proceso– en el plan estratégico de la institución y, más exactamente, en el programa de modernización de la CGR y de desconcentración del sistema nacional de control, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo último era fortalecer la posición, la competencia

y el prestigio de la EFS peruana y la mejora de la fiscalización pública.

Para ello se requirió la participación de EFS con la necesaria solvencia y la capacidad de promover las mejores prácticas a través de la transferencia de conocimientos técnicos. Las instituciones escogidas –que aceptaron la invitación– fueron el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania –que, como ha quedado indicado, preside el subcomité de la INTOSAI sobre revisiones de los pares–, la homónima costarricense –la CGR de Costa Rica– y el Tribunal de Cuentas de España, estas dos últimas de la misma tradición idiomática que la de la institución objeto de la revisión.

b) El memorando⁹ o acuerdo de la revisión de los pares

Una vez realizada la selección de las EFS que van a encargarse de la revisión y aceptada por

⁹ En inglés, *Memorandum of Understanding*

La revisión de los pares: el caso de la contraloría
general de la República del Perú
Enrique Álvarez Tolcheff

estas últimas la invitación a participar en el proceso, el asunto más importante es el de la suscripción de un documento común en el que se expresen sin ambigüedad los puntos principales de la revisión de los pares.

En efecto, el objetivo último de la revisión es realizar un examen crítico de la organización y el funcionamiento de la EFS y proponer las recomendaciones de mejora que las EFS revisoras estimen oportunas a la vista de los resultados obtenidos y en función de la propia pericia. Ahora bien, la amplitud en la realización de la revisión no puede confundirse con una imposición de los temas que tratar ni de los modelos o enfoques que en el futuro deberá seguir la institución sometida a revisión.

Por lo tanto, se precisa de un acuerdo en torno a una serie de aspectos básicos de la revisión de manera que las partes conozcan de antemano y consientan en los temas, modos y plazos en que abordar la revisión por los iguales. Algunos de los temas que suelen figurar en los memorandos son la programación temporal de actividades, el personal que va a tomar parte en la revisión, el objetivo, el contenido y el método de la revisión (en especial, los temas o áreas que van a ser objeto de la revisión), las condiciones de acceso a los registros y archivos y de entrevista del personal de la EFS beneficiaria de la revisión, el tipo de informe final (un solo informe o uno con dos partes, una interna y otra externa en función de la publicidad que quiera otorgársele) y otros aspectos como el de la traducción del informe, si ha lugar a ello, y la financiación de la revisión de los pares.

En el caso de la CGR del Perú el memorando, firmado con ocasión de la primera visita de las delegaciones de los pares en mayo de 2008, recordaba en la nota preliminar que los primeros contactos con los pares se habían realizado durante el XIX INCOSAI celebrado en México durante noviembre de 2007¹⁰. La cláusula segunda estipulaba claramente el ámbito temporal y el contenido de la revisión, que era evaluar



el cumplimiento del mandato legal de la EFS peruana durante el ejercicio 2007 en relación con cinco áreas que se estimaba tenían una especial importancia. El método de la revisión consistía en la evaluación de la documentación facilitada tanto en la sede principal de la EFS del Perú como en las sedes regionales que se eligieran, así como en las sedes de los pares. Igualmente se preveían entrevistas con los responsables de las diferentes unidades de la CGR e, incluso –como así ocurrió– con representantes del Congreso de la República (una de las áreas de la revisión era la de las relaciones institucionales con el legislativo). También estaba prevista la redacción del informe en español (la coordinación de la redacción final corrió a cargo del Tribunal de Cuentas de España), la difusión en su caso en la página web de la INTOSAI (no consta que ello haya tenido lugar aunque sí está publicado, como se ha

¹⁰ La invitación oficial por escrito a participar en la revisión de los pares se cursó en marzo de 2008. Los equipos de trabajo realizaron visitas a partir de mayo de ese año y el informe final tiene fecha de 7 de octubre de 2008. En total transcurrieron unos ocho meses desde que las EFS seleccionadas aceptaron la participación en la revisión hasta que se hizo entrega oficial de los resultados en la CGR del Perú.



dicho, en la página web de la CGR), las facilidades técnicas y logísticas (la colaboración por parte de las autoridades y del personal de la CGR fue total) y la financiación de la revisión (la EFS del Perú se hacía cargo de los gastos de viaje y estancia de los participantes).

c) La realización de la revisión y el informe final

Por último, la ejecución de los trabajos de la revisión es el aspecto más conocido porque consiste básicamente en la realización de una auditoría o fiscalización del tipo que sea según los objetivos que se pretendan cubrir (la de Perú fue de cumplimiento y de los sistemas y procedimientos). Los resultados se exponen en un informe final que se contrasta previamente con la EFS objeto de la revisión.

En el caso de la CGR del Perú la principal singularidad y también ventaja de la revisión vino dada por la distinta procedencia nacional de los participantes, aunque el hecho de que la lengua materna de todos no fuera el español no supuso obstáculo alguno para la comunicación. El reparto de las áreas de revisión y la realización del grueso del trabajo en la sede de las propias instituciones –salvo puntuales coincidencias en las visitas realizadas a Perú– son otros de los aspectos reseñables del examen por los iguales. Quizás la emisión de un informe final de casi cien páginas, excesivamente largo para algunos, sea uno de los puntos criticables de una revisión que

en todo lo demás se ejecutó coordinadamente y permitió un intercambio de ideas y experiencias entre los participantes de las cuatro EFS implicadas sumamente enriquecedor.

4. CONCLUSIONES

La revisión de las EFS por otra u otras EFS (la revisión de los pares o iguales) es un procedimiento adecuado para impedir que nuestras instituciones queden al margen del necesario examen crítico al que deben someterse todas las organizaciones públicas. Al realizarse por entidades de la misma posición institucional que la revisada pero de diferente país se garantiza la calidad de la revisión sin que la condición de superioridad se vea menoscabada.

En todo caso, las revisiones de los pares no son el único mecanismo para hacer efectiva la fiscalización del fiscalizador: los procesos de autoevaluación cumplen una función similar y además son compatibles con las revisiones por los iguales, pudiendo ser hasta aconsejable que el autoexamen preceda a la revisión de los pares.

El caso de la CGR del Perú es un buen ejemplo de puesta en práctica del mecanismo de la revisión de los iguales. Estamos seguros de que el precedente que sienta va a constituir una referencia ineludible en los procedimientos de esta clase que otras EFS iberoamericanas acometan en años venideros.

Panorámicas



**JIMMY BOLAÑOS
GONZALEZ**
Fiscalizador. Contraloría
General de la República
de Costa Rica

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades

RESUMEN ANALÍTICO

Todas las EFS se caracterizan por ejercer potestades fiscalizadoras, y sólo parte de ellas cumplen adicionalmente potestades para la depuración de responsabilidades contables y/o civiles. En Costa Rica la EFS posee esas dos potestades pero también una tercera, la sancionadora, de la cual se ocupa el presente artículo.

PALABRAS CLAVE

Modelos de EFS, potestad sancionatoria, sanciones, multas pecuniarias, procedimiento disciplinario

INTRODUCCION

Las Entidades de Fiscalización Superior –en adelante EFS–, independientemente de la tradición jurídica e histórica de sus países, tienen atribuciones para la investigación, el acceso a la información y el ejercicio de labores de auditoría de distinto alcance (algunas restringidas a la regularidad jurídica y financiera y otras que también están enfocadas al control de las seis “es”: eficiencia, eficacia, economía, ética, ecología y equidad).

Por otra parte, también existen EFS que cuentan adicionalmente con potestades para la depuración de responsabilidades contables e incluso civiles, ante faltantes o daños a la hacienda pública, potestades que en algunos

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.

Jimmy Bolaños Gonzalez

casos son jurisdiccionales y en otras meramente administrativas y, por lo mismo, revisables en estrados judiciales.

Sin embargo, el presente artículo no se ocupa de estudiar esas potestades fiscalizadoras y/o potestades reparatorias propias de una depuración contable o civil, sino que aborda una potestad novedosa, adicional y complementaria que poseen algunas EFS de la América Latina, la cual está asociada a la posibilidad de depurar y aplicar –directa o indirectamente– sanciones de tipo

administrativo, ya sean pecuniarias y/o sancionatoria-disciplinarias.

Interesa profundizar en la experiencia de la Contraloría General de la República costarricense, describiendo las normas y procedimientos propios de la potestad sancionatoria que el ordenamiento jurídico le ha conferido, a la vez que se analizan las fortalezas, debilidades y vacíos que la caracterizan.

Se espera que la presentación de esta experiencia genere iniciativas de reflexión sobre la utilidad y efectividad de complementar las tradicionales potestades fiscalizadoras y de responsabilización contable y/o civiles de las EFS, con el ejercicio de potestades sancionatorias.

De más está decir que las EFS de cada país podrían hacer una valoración de la conveniencia o no de asumir el ejercicio de potestades sancionatorias directas, revisando su compatibilidad con el ordenamiento jurídico y con los arreglos institucionales no sólo de la propia EFS sino en el concierto de competencias asignadas ya de por sí a los jefes de las entidades públicas u a otros órganos de control externo disciplinario.

MARCO GENERAL

Las EFS tienen en común que están dotadas de facultades para investigar, requerir información de los sujetos pasivos a su control y formular informes de auditoría para corregir y mejorar la gestión del ente auditado.

También las EFS tienen el deber de denunciar aquellas irregularidades detectadas que puedan ser constitutivas de delito ante la autoridad competente para que ésta entable la acción penal ante los tribunales de justicia, e incluso en caso de que los hallazgos identifiquen ilícitos administrativos han de solicitar a la autoridad administrativa competente abrir sumarios en contra de funcionarios que hayan incurrido en faltas a los deberes, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que rigen la función pública.

Así pues, en términos generales se tiene que en todos los países del mundo las EFS investigan, ponen en conocimiento de las autoridades competentes los ilícitos administrativos y penales que encuentran en sus auditorías y luego en el mejor de los casos se le da un seguimiento sobre cómo marcha la depuración de responsabilidades administrativas y penales.

”La institución del control es immanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en si misma, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adaptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente, u adoptarse las determinaciones que impidan, o por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro”

Artículo 1° de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, emitida en el IX

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.
Jimmy Bolaños Gonzalez

Ese diseño institucional y competencial es común en las EFS inspiradas en el modelo anglosajón de las Auditorías Generales o Superiores (Inglaterra, EEUU, Canadá, Australia, etc), el cual se centra en lograr que los sujetos pasivos mejoren en la eficiencia, economía y eficacia de su gestión y el tema de las irregularidades detectadas y su depuración es asunto de los sujetos pasivos como jerarcas de los funcionarios infractores, y del Ministerio Público en la esfera penal.

Asimismo, el anteriormente descrito diseño institucional y competencial fiscalizador de las EFS es propio también del modelo europeo continental de los Tribunales, Cámaras o Cortes de Cuentas (Francia, España, Italia, etc)¹, el cual además se caracteriza por ejercer un control fiscal o contable, que es de índole jurisdiccional y no meramente administrativo, para determinar la responsabilidad contable –entendida ésta última como una especie de la responsabilidad civil–, creada con el fin específico de recuperar faltantes y daños al erario, siempre y cuando como regla general hayan sido producidos por funcionarios que tengan a cargo el manejo y disposición de fondos públicos.

En el caso del modelo anglosajón de EFS los daños a la hacienda pública detectados en sus informes han de ser recuperados por los sujetos pasivos, mientras que la responsabilidad contable o fiscal, concebida como una especie del género responsabilidad civil, está insertada dentro de la esfera de competencias de carácter jurisdiccional de los Tribunales de Cuentas, a través de la cual dichos Tribunales están empoderados para enjuiciar a los funcionarios responsables y exigir el reintegro de las sumas monetarias adeudadas al erario, atribución con la cual van un paso adelante con respecto al tradicional y más reducido esquema competencial anglosajón de las EFS.

Por su parte, en América Latina las EFS de la región se han inspirado tanto en el modelo anglosajón como en el modelo europeo continental, ya que en la gran mayoría de nuestros países no sólo se practican auditorías jurídico-financieras e

incluso de gestión o control de eficiencia al estilo anglosajón, sino que también cuentan con potestades por sí y ante sí para depurar responsabilidades por faltantes dinerarios o daño a la hacienda pública, semejante al diseño institucional propio del modelo europeo continental, aunque en la mayoría de casos –salvo Brasil y algunos otros países– sus decisiones no poseen carácter jurisdiccional, sino meramente administrativa, por lo que pueden ser revisadas en estrados judiciales.

Lo que sucede es que en América Latina encontramos variantes y adaptaciones de los arreglos institucionales, ya que tenemos países como Colombia en que la responsabilidad perseguible es únicamente la fiscal –equiparable a la contable del Tribunal de Cuentas español–, aún y cuando en la mayoría de los países las EFS el alcance de sus competencias es más amplia que las meramente contables, puesto que pueden perseguir cualquier daño a la hacienda pública, independientemente de que quien lo origine sea un funcionario que tenga asignadas o no funciones de custodia, manejo o disposición de fondos públicos (ver diagrama anexado al final de este artículo)

Por otra parte, dentro de esas variantes de los arreglos o diseños institucionales de los países latinoamericanos destaca la potestad sancionatoria con que muchas de nuestras EFS han sido dotadas por el legislador, inspiradas sin duda en las conclusiones del II Congreso Latinoamericano de Instituciones Fiscalizadoras, celebrado en Santiago de Chile en 1965:

“3° Entre las potestades de las entidades fiscalizadoras debe hallarse la de aplicar directamente sanciones administrativas a aquellos agentes que incurran en irregularidades en la recaudación, custodia, administración e inversión de los fondos o bienes del Estado”

Las potestades sancionatorias de las EFS en nuestra región según el autor Gamboa Chaverri (46: 1994) pueden clasificarse, por el fin perseguido, en dos tipos:

¹ Cabe aclarar que el Tribunal de Cuentas Federal de Alemania y el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, constituyen una excepción a la regla, en el tanto no cuentan como funciones jurisdiccionales para depurar responsabilidades contables.

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.

Jimmy Bolaños Gonzalez

“1. Potestades de carácter adjetivo, para facilitar el cumplimiento de sus investigaciones, v.g. cuando se impide el acceso a una oficina gubernamental, se retarda información, se suministran datos falsos, etc.

2. Potestades de carácter sustantivo, ejercidas una vez detectada la irregularidad: comprenden la responsabilidad administrativa y la civil²”

En Latinoamericana existen algunas EFS que carecen, en general, de facultades sancionatorias (v.g. la Contraloría General del Estado de Bolivia, el Tribunal de Cuentas del Uruguay, el Tribunal de Cuentas de Paraguay, entre otras), de modo que su participación se limita a poner en conocimiento de las autoridades competentes las irregularidades detectadas y las evidencias que las sustentan, para que sean esas otras entidades las que actúen.

No obstante, la mayoría de las EFS sí poseen potestades sancionadoras, siendo la más común la multa, es decir, una sanción de orden pecuniario y no disciplinario, que en algunos casos posee un fin de carácter adjetivo y en otros un fin sustantivo, cuya creación está reservada a la ley.

Por ello, las multas están reguladas en las leyes orgánicas de muchas de las EFS de la región (Cámara de Cuentas de República Dominicana; Contraloría General de la República del Perú; Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela; Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil; Auditoría Superior de la Federación de México, Contraloría de Cuentas de Guatemala; Corte de Cuentas de El Salvador; Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, Contraloría General de la República de Nicaragua y Contraloría General de la República de Panamá).

Además, existen algunos pocos países de la región en que las EFS tienen la potestad ellas mismas de encargarse de instruir sumarios en los que se respete el debido proceso y el derecho de defensa de los funcionarios encausados, con la consecuencia de que en caso de ser hallados culpables se exponen a una sanción no sólo de multa, sino incluso que puede llevar

Las instituciones coloniales de la residencia y la visita, propias de las leyes de indias e incluso de la Constitución de Cádiz –artículo 261.6– tenían consecuencias no sólo a nivel de multas pecuniarias, sino también asociadas a la imposición de sanciones de inhabilitación temporal o incluso perpetua en casos extremos. Hoy en día las penas perpetuas están proscritas de la mayoría de los ordenamientos jurídicos

a su destitución sin responsabilidad patronal, lo cual opera como un mecanismo disuasorio importante.

Se trata de países como Costa Rica, Perú, El Salvador y Chile, aún y cuando éste último sólo puede hacerlo en materia de irregularidades por el uso de vehículos oficiales. También es el caso Nicaragua y Ecuador en donde sólo opera de forma subsidiaria, en supuestos en que el titular de la entidad no accione los procedimientos de responsabilidad disciplinaria y civil que la Contraloría les indique, en cuyo caso interviene la EFS en forma subsidiaria.

Este tipo de potestades sancionatorias en cabeza de una EFS adquiere una especial relevancia en la época actual, por cuanto hoy en día existe una fuerte tendencia mundial para avanzar en el tema de “buen gobierno”, el cual no está

² *Advierto que no comparto la tesis de que la responsabilidad civil tenga una naturaleza sancionatoria, ya que para los efectos de la función de vigilancia hacendaria de las EFS su fundamento estriba más bien en el derecho de la administración de que se le repare o indemnice por cualquier daño o menoscabo ilícito a su esfera patrimonial.*

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.
Jimmy Bolaños Gonzalez

restringido al estricto apego al bloque de legalidad y al correcto manejo financiero contable.

Modernamente un buen gobierno o una buena administración se extiende además al desarrollo de una gestión pública bien planificada –con objetivos, metas e indicadores medibles–, transparente, ágil, eficiente, proba, orientada a resultados de calidad, de impacto y que hagan prevalecer el interés público, ambientalmente sostenible, cada vez más abierta a la participación, escrutinio y control ciudadano, con evaluaciones independientes, rendición de cuentas, y de ello puede derivar una eventual responsabilización por el incumplimiento de esos estándares de buen gobierno, puesto que, la confianza pública, la credibilidad y la legitimidad de las instituciones democráticas puede disminuir en vez de crecer.

Además, en algunos pocos países de la región (por ejemplo Venezuela, Brasil y Costa Rica) existe la posibilidad de que la propia EFS –no otra entidad pública– sea la que imponga una sanción consistente en una prohibición de ingresar o reingresar a la función pública por un período determinado de años, medida que sin duda tiene un claro carácter preventivo para alejar por algún tiempo de la función pública a los infractores.

Incluso hay países como Colombia en los que se establece que mientras la persona no cancele la responsabilidad contable que se le ha declarado, o no presente, por ejemplo, la declaración de situación patrimonial –como sucede en Costa Rica–, la ley considera a esa persona indóneo e impedida para ocupar cargos públicos hasta que no satisfaga la obligación pecuniaria, pero debemos aclarar que esa limitación tendría los mismos efectos de una sanción, pero no constituye jurídicamente una sanción.

No puede dejar de señalarse como una limitación en este campo, el hecho de que los auditores por lo general no están preparados para ser llamados a comparecer en procedimientos disciplinarios o judiciales para que den cuenta de sus

informes, hallazgos y evidencias, de manera que es una obligación de las EFS brindar el soporte y la asesoría jurídica que ese tipo de participaciones procesales demanda, a fin de contribuir al buen éxito de esos procesos y a la credibilidad del sistema represivo, luchando coordinadamente en contra de la corrupción y de la impunidad.

Finalmente cabe mencionar el caso de las declaraciones de situación patrimonial, el cual es un mecanismo de control del enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, previsto en las leyes anticorrupción de los países americanos así como en la Convención Interamericana contra la corrupción, adoptada en Caracas en el año 1996.

La referencia a la declaración jurada de situación patrimonial es relevante por cuanto la custodia y administración de dichas declaraciones en la mayoría de nuestros países ha sido encomendada por el legislador a la EFS, y existen sanciones aplicables a los funcionarios que incumplan con los deberes asociados a esa obligación, sanciones administrativas que en muchas legislaciones pueden ser aplicadas directamente por las EFS.

MARCO ESPECÍFICO

La Contraloría General de la República de Costa Rica posee como una de las peculiaridades de su mandato fiscalizador la atribución de “instruir sumarios administrativos” (artículo 22 de la Ley 7428 de 7 de setiembre de 1994)³, para lo cual su ley orgánica posee un capítulo completo –el V– dedicado al régimen de sanciones y responsabilidades, con dos secciones, una dedicada a aspectos sustanciales y procesales de las sanciones administrativas y otra sección que se ocupa de la responsabilidad civil.

Nos interesa referirnos al tema de las responsabilidades sancionatorias y no a las responsabilidades meramente civiles, ya que éstas últimas no son una derivación de potestades sancionatorias sino que tienen una naturaleza meramente reparatoria o indemnizatoria de un daño o menoscabo ilícito a la hacienda pública.

³ Antes de la Ley Orgánica de 2004 el quehacer contralor se regulaba por la Ley No.1252 de 23 de diciembre de 1950, en la cual existían algunas pocas disposiciones para instruir sumarios y solicitar la aplicación de sanciones disciplinarias, lo cual fue discrecional del jerarca de la entidad respectiva hasta que adquirió un carácter obligatorio en materia de infracciones financieras a partir del año 1976, año en que se introdujo una reforma a la Ley de Administración Financiera vigente en ese entonces.

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.

Jimmy Bolaños Gonzalez



Contraloría General de República de Costa Rica.

En ese sentido la experiencia histórica acumulada por la Contraloría General hasta mediados de los años noventa del siglo XX fue la de haberse “enfrentado en varias oportunidades con Administraciones reacias a acatar los requerimientos de destitución o a decretar la iniciación de nuevas investigaciones sobre lo ya estudiado, sin mencionar los casos en que para obviar la aplicación de la sanción respectiva, se traslada al funcionario a otro puesto, se le reengancha de nuevo, o bien, se inicia un procedimiento administrativo pobremente instruido, con el fin de crear el marco propicio para una resolución absoluta. No se consideran en ese caso los problemas de prescripción⁴, y al tratarse de infracciones al ordenamiento financiero, se torna en una defensa de fácil declaración por el régimen jurídico con que contamos” (Gamboa: 51).

Reflexiones como las arriba transcritas sin duda sirvieron al legislador del año 1994 para aprobar una nueva Ley Orgánica que, entre otras características, reforzara las potestades sancionatorias del órgano contralor, mediante la inclusión de todo un capítulo de regulaciones en esta materia, según antes indicábamos, bajo la observancia de los principios constitucionales relativos al debido proceso y al derecho de defensa.

El debido proceso y al derecho de defensa fueron reforzados en su estricta aplicación a todo el ámbito de la administración pública –y el órgano contralor no fue la excepción– a partir de la creación de la Sala Constitucional –en adelante SC– a finales del año 1989, a partir de una jurisprudencia relativa al derecho de defensa y al debido proceso como derechos fundamentales (resoluciones 15-1990 y 1739-1992), dado que el requerimiento contralor perdió su eficacia automática y quedó sujeto a un procedimiento que debería llevar la Administración para salvaguardar los mencionados principios constitucionales de previo a tomar una decisión en materia disciplinaria.

En efecto, con la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica del año 1994 –aún vigente a la fecha– la Contraloría General de la República fue dotada por el legislador de potestades de tramitar por sí y ante sí procedimientos administrativos con todas las garantías procesales, en los que se diluciden eventuales responsabilidades sancionatorias y responsabilidades civiles en que puedan incurrir servidores y demás sujetos pasivos –que pueden ser sujetos privados que gestionan fondos públicos– por infracciones al ordenamiento de control y fiscalización superior de la hacienda pública y/o por daño a la hacienda pública. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia concurrente que en ese sentido mantienen las propias Administraciones Públicas para hacer lo propio con sus funcionarios, competencia que cuando el asunto es meramente laboral sí es exclusiva de la respectiva entidad pública.

La Ley Orgánica le confirió a la Contraloría General de la República la posibilidad de reglamentar los aspectos procesales del caso, para lo

⁴ Como veremos más adelante, el régimen de prescripción de la imposición de sanciones disciplinarias antes del año 1994 era muy fugaz, ya que era el establecido en el artículo 603 del Código de Trabajo, el cual es de tan sólo un mes desde que se produjeron los hechos o desde que fueron puestos en conocimiento del patrono.

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.

Jimmy Bolaños Gonzalez

cual se emitió un Reglamento de Procedimientos Administrativos, que rige en detalle esta materia tan especializada.

La potestad sancionatoria del órgano contralor ha superado el test de compatibilidad constitucional, por considerar la SC que esa potestad no es meramente disciplinaria de tipo jerárquico propia de una relación de sujeción especial, sino que es de índole sancionatoria, en el tanto opera como una manifestación esencial e inseparable de la competencia o función de control constitucionalmente asignada a la Contraloría General de la República (SC resoluciones 16-1995 y 13140-2003) la cual no debe ser menguada en la efectividad de la vigilancia de la hacienda pública (artículo 183 constitucional y 10 de la Ley Orgánica).

Se considera que esa potestad sancionadora en cabeza de la Contraloría General subsiste aún en el supuesto de que el legislador no la desarrollara en específico, en razón de que deriva directamente de la Constitución, lo que significa que en modo alguno esté más allá de sus funciones ya que se estima que responde al interés del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas (SC resoluciones 3607-1994 y 4835-2001), hoy en día considerado como un derecho fundamental (SC resoluciones 5207-2004 y 7532-2004).

Por lo general, los casos surgen de auditorías programadas o denuncias recibidas en el órgano contralor, siendo documentados en un informe denominado “Relación de Hechos”, el cual es realizado conforme a una normativa expresa que regula su formato, contenidos, probanzas, etc., elaborado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, el cual puede ser remitido a la Administración respectiva o a la División Jurídica del órgano contralor, para la apertura del procedimiento sancionador del caso.

En la práctica, cuando los presuntos involucrados en irregulares administrativas son mandos medios, profesionales y otros funcionarios de menor rango, la Contraloría General le gira una disposición u orden al jerarca respectivo para que sea el sujeto pasivo el que trámite el procedimiento disciplinario, reservándose la Contraloría General la facultad de apersonarse al procedimiento para asegurarse de su normal desarrollo, ofreciendo prueba, rebatiendo argumentos, haciendo uso de los medios de impug-

nación, etc. como una parte más que interviene bajo una modalidad de legitimación institucional en aras de la tutela y protección de los intereses de la hacienda pública.

Para algunos una actuación eficaz de la EFS suele requerir de potestades sancionatorias en cabeza de la propia EFS y no solo de los sujetos pasivos. Sin embargo, para otros eso significa un recargo excesivo en sus funciones ¿Ud. qué opina?

No obstante, en el caso de los altos directivos y gerentes generales, al no tener éstos superiores jerárquicos dentro de la institución, no cabe pensar que sea lógico y conveniente que resuelvan sobre si abrir o no un procedimiento solicitado contra ellos mismos y mucho menos dictar el acto final, por lo cual la Contraloría General de la República, como órgano externo e independiente, es quien abre y le tramita el expediente sancionatorio en audiencia oral y pública, asumiendo un rol de primer orden para garantizar de quienes ocupan esos cargos el apego a la legalidad y a la moralidad administrativa vinculadas a las normas del ordenamiento de control y fiscalización superior de la hacienda pública.

En tales casos, existe un órgano colegiado compuesto por tres gerentes de la División Jurídica de la Contraloría General de la República que tienen tanto la función de instruir el expediente –conforme al debido proceso y el derecho de defensa–, adoptar las medidas cautelares que estimen pertinentes así como adoptar el acto final que corresponda –sancionatorio o absoluto–, resolución que puede ser apelada ante el Despacho de la Contraloría General.

Además, si el caso posteriormente puede ser llevado por los afectados a estrados judiciales, la

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.

Jimmy Bolaños Gonzalez

Contraloría General de la República cuenta con legitimación procesal para apersonarse al proceso y defender la justicia de las decisiones sancionatorias adoptadas.

Por otra parte, es importante señalar que cuando la propia administración es la que tramita un procedimiento disciplinario a uno de sus funcionarios, en caso de que se tome la decisión de despedirlo y la falta atribuida esté relacionada con el ordenamiento de control y fiscalización de la hacienda pública y/o la conducta del mismo haya ocasionado un daño a la hacienda pública, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su ordinal 72 establece la posibilidad de aplicar una sanción de prohibición de ingreso o reingreso en cargos de la hacienda pública por un lapso de 2 a 8 años, para lo cual debe tramitarse por parte de la Contraloría General de la República un procedimiento de previo a imponer esa sanción⁵.

La SC también ha considerado apegado al Derecho de la Constitución el contenido y alcances de ese numeral 72 pese a ser aplicado por la Contraloría y no por un tribunal de la esfera judicial, en razón de tratarse de una inidoneidad temporal y no permanente para ejercer un cargo de la hacienda pública, la cual constituye una limitación constitucionalmente lícita (SC resoluciones 5424-2002 y 5262-2003), que asegura una protección preventiva de nuevos nombramientos en los que puedan eventualmente producirse nuevos desafueros en contra del erario.

Existe también un régimen de prescripción diferenciado, ya que las faltas meramente laborales prescriben dentro del mes siguiente a que fueron conocidos o producidos los hechos –artículo 603 del Código de Trabajo–, mientras que las faltas al ordenamiento de control y fiscalización superior de la hacienda pública prescriben en cinco años, contados a partir de su ocurrencia cuando el hecho es público y notorio, y cuando no lo es el plazo corre a partir de que sea conocido, todo conforme al artículo 71 de la Ley



Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

Orgánica de la Contraloría General de la República, régimen diferenciado cuya compatibilidad con la Constitución también ha sido declarada por la Sala Constitucional (SC resoluciones 6750-1997 y 4367-2003).

La introducción de éste régimen por la Ley Orgánica de 1994 ha sido un instrumento jurídico de primer orden para combatir la impunidad y la corrupción, ya que no es fácil que una responsabilidad sancionatoria prescriba, como sucedía antes de esa ley.

Por otra parte debe resaltarse que, al contrario de lo que ocurre en la gran mayoría de EFS de la región, la Contraloría General de la República costarricense no posee a las multas dentro del

⁵ En el sistema costarricense este tipo de sanción sólo es aplicable para la designación en cargos que no sean de elección popular, ya que el Tribunal Supremo de Elecciones estima que no es aplicable a la postulación y elección a ese tipo de cargos por ser una limitación a un derecho fundamental, criterio no compartido por el órgano contralor. Caso distinto a lo que ocurre en Venezuela en donde sí funciona perfectamente, dando que ese país la sanción de inhabilitación impuesta por la Contraloría General es respetada por las autoridades electorales, de modo que se entiende que una vez concluido el período para el cual el funcionario fue electo, no es jurídicamente procedente una postulación posterior durante el lapso de vigencia de esa sanción.

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.

Jimmy Bolaños Gonzalez

elencos de sanciones a imponer, lo cual es un vacío que debería ser llenado por el legislador, ya que cuando el bolsillo del funcionario puede ser tocado, éste naturalmente estará más anuente a colaborar en la fiscalización y en sus alcances.

Finalmente, a efectos de dar la debida publicidad sobre los funcionarios sancionados, la página web de la Contraloría General de la República posee un sistema de información consultable por Internet denominado SIRSA, mediante el cual todas las administraciones públicas o cualquier interesado pueda revisar la información disponible para los efectos que estimen pertinentes.

CONCLUSIONES

1. Las semejanzas y diferencias típicas del modelo de EFS anglosajón con respecto al continental europeo, estriban en que el mandato de las primeras está circunscrito a la potestad fiscalizadora, mientras que el mandato de las segundas se combina con el ejercicio de potestades jurisdiccionales en materia de depuración de responsabilidades contables.

2. La experiencia de las EFS de la América Latina denota el desarrollo de un modelo mixto, que combina la potestad fiscalizadora con la jurisdiccional contable, aún y cuando en el caso de ésta última hay países en donde no necesariamente su mandato es jurisdiccional sino meramente administrativo, y en tales casos, la depuración de responsabilidades posee un espectro más amplio puesto que no se distingue entre responsabilidad contable y civil, sino que la primera queda subsumida en la segunda.

3. Otro aspecto peculiar de las EFS de la región latinoamericana estriba en que su mandato se ha visto reforzado por el ejercicio de potestades sancionatorias, que se manifiesta en la mayoría de los casos en la posibilidad de aplicación de sanciones pecuniarias (multas), sea por faltas de carácter adjetivo o por faltas de carácter sustancial.

4. Existen algunas pocas EFS, con otro tipo de potestades sancionadoras no pecuniarias, aplicables previo procedimiento con las garantías de derecho de defensa, la cual según el país puede operar en forma concurrente con la de la administración o de manera subsidiaria cuando ésta no actúa.



Templo de San Isidro Labrador

5. En el caso de la EFS de Costa Rica, su ley orgánica le faculta para que una vez tramitado el debido proceso y conferido el derecho de defensa al encausado, emitan una “recomendación vinculante” al jerarca del funcionario infractor, a efectos de que le aplique una sanción administrativa –desde amonestación hasta el despido–, así como también en casos graves puede adicionalmente y de forma directa sancionar al encausado con una prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública, por un lapso de 2 hasta 8 años, sanciones que están incorporadas en una bases de datos a la que se puede acceder por internet.

6. La potestad sancionadora de la EFS costarricense le permite abrirle un procedimiento administrativo sancionador a los funcionarios que desobedezcan una orden impartida por la Contraloría General, siempre que de previo esa orden haya sido reiterada por única vez. Dicha orden puede consistir por ejemplo en una solicitud de información o de acceso a la misma, el

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República costarricense y sus peculiaridades.

Jimmy Bolaños Gonzalez

requerir el cumplimiento de una disposición obligatoria incorporada en un informe de auditoría o el incumplimiento por parte de un jerarca de una recomendación de sanción vinculantemente que le fue girada por el órgano contralor entre otras.

7. La potestad sancionadora de la EFS costarricense le permite abrirle un procedimiento administrativo sancionador a solicitud del órgano contralor a los funcionarios que han sido negligentes en ejercer la potestad disciplinaria por faltas a la hacienda pública, como producto de procedimientos internos infructuosos, por acaecer la prescripción, la caducidad u otros motivos no debidamente motivados de exoneración de responsabilidad.

8. La potestad sancionadora de la EFS costarricense se ha fortalecido no solo a partir de las competencias legales que se le han conferido, sino también por haber superado en múltiples ocasiones distintos cuestionamientos a lo largo de casi 20 años, el examen de constitucionalidad practicado por el Tribunal Constitucional.

9. La Contraloría General de la República costarricense pese a sus amplias potestades sancionatorias, carece de la facultad de imponer a los infractores del ordenamiento hacendario

sanciones pecuniarias consistentes en multas, motivo por el cual sería importante plantearle al Parlamento un proyecto de reforma a la Ley Orgánica que le adicione esa facultad para combinarla en forma escalonada con el resto de sanciones, a fin de mejorar la efectividad de su quehacer.

10. Vale la pena que las EFS de la región se planteen seriamente la posibilidad de luchar por contar con potestades sancionatorias, así como normas especiales de prescripción y sanción –pecuniaria y no pecuniaria–, por tratarse de un mecanismo jurídico e institucional que acompaña a la fiscalización y le proporciona mayor contundencia, credibilidad y eficacia de cara a su labor y a la ciudadanía, la cual muchas veces lamenta la inoperancia y la impunidad que lastimosamente suelen no ser escasas en nuestros países.

BIBLIOGRAFIA:

— GAMBOA CHAVERRI, ROBERTO. *La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República*. Revista de Fiscalización y Gestión Pública. Vol.1. Año, 1, 1994.

— Legislaciones de las EFS accesadas en las respectivas páginas web institucionales.



Teatro Nacional. Costa Rica

Artículo

**CR. HUGO RODOLFO JENSEN**

Jefe de Area Administración Central.

Cuerpo de Auditores.

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos

Papel de las EFS en la lucha contra la corrupcion. Medidas preventivas

RESUMEN ANALÍTICO

En el presente trabajo, a modo de introducción, se aborda el tema de la corrupción, flagelo que azota a la mayoría de los países, y que no está solo limitado a los que se encuentran en vías desarrollo.

En primer lugar, se define a la misma y se presentan las conductas corruptas, a través de su tipificación penal.

Se analizan las medidas previstas para su prevención y persecución, haciendo hincapié en las primeras, tomando como base para ellos la Convención de las Naciones Unidas e Interamericana contra la Corrupción.

Por último, se considera el papel que les cabe a las EFS en esta lucha, proponiendo medidas concretas en las que estas pueden enfocar su actuación, concluyendo que el desafío está planteado, confiando que las EFS estén a la altura de las circunstancias.

PALABRAS CLAVE

Palabras Clave: Corrupción, Convención Naciones Unidas e Interamericana contra la Corrupción, Medidas Preventivas, EFS

INTRODUCCIÓN

Concepto de Corrupción

La organización Transparencia Internacional define corrupción como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios particulares.

Conductas corruptas más comunes y su tipificación en el Código Penal

Para saber de que estamos hablando, cuando utilizamos la palabra corrupción, debemos señalar que los actos de corrupción persiguen un beneficio directo o indirecto para el funcionario que interviene. Asimismo, que en la mayoría de los casos, constituyen delitos penales, de acuerdo al sistema legal vigente en cada Estado. Por ello, efectuando el enfoque de esta cuestión desde el Derecho Penal, los tipos más comunes de conductas corruptas están encuadrados en los siguientes delitos:

a) Cohecho: Es la entrega y recepción de dinero u otro beneficio a un funcionario público a cambio de que este realice una determinada conducta a favor de la persona que le entrega el dinero o beneficio.

b) Exacciones ilegales y Concusión: Es cuando un particular es forzado por un funcionario público a entregarle dinero que no está legalmente obligado a entregar. Si el funcionario convierte el producto de las exacciones en provecho particular, se trata de concusión.

c) Peculado: Se produce cuando un funcionario público, al que se le ha confiado la administración, percepción o custodia de caudales o efectos del Estado los sustrae de la esfera pública y los desvía en su provecho o de terceros.

d) Defraudación y Fraude en Perjuicio de la Administración Pública: La defraudación es una lesión patrimonial que comete un sujeto al desplazar, a su favor, bienes del patrimonio público. Quien comete ese delito puede inducir al dueño de los bienes a cometer un error o bien puede aprovecharse de un error cometido por el dueño o un tercero. Los actos de fraude son acciones tendientes a simular hechos falsos, disimular los verdaderos o falsear, de cualquier modo, la verdad.

e) Tráfico de influencias: Consiste tanto en solicitar como en recibir dinero o algún otro bene-

ficio, para influir indebidamente ante un funcionario público para que este haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones.

COMBATE DE LA CORRUPCIÓN

Para combatir la corrupción hay que adoptar medidas, tanto preventivas como punitivas. A través de mi experiencia profesional en la esfera del control gubernamental, y de la opinión de especialistas en la materia, estoy convencido que es mucho más útil tratar de evitar los hechos de corrupción, que perseguirlos una vez detectadas estas conductas. Es muy difícil, al menos en el sistema penal vigente en Argentina, que los culpables de hechos de corrupción sean condenados y más aún, que el dinero sea recuperado.

De acuerdo a una nota del Diario La Nación de Buenos Aires, de fecha 09/12/2009, entre 1980 y 2007, el Estado Argentino perdió 13.000 millones de U\$S, por la corrupción de sus funcionarios. Esa cifra es el equivalente a dos veces el pago de intereses de la deuda pública externa e interna de la Argentina o el 18% del presupuesto nacional de 2010. Los 13.000 millones de dólares que se fueron por casos de corrupción surgen de un estudio realizado por el Cipce, una ONG argentina que hizo un seguimiento de 750 causas de corrupción en el Estado. Allí se tuvo en cuenta también que en los últimos 25 años los jueces





Poder Judicial provincia de Entre Ríos, Argentina

federales sólo condenaron el 5% de los delitos económicos que investigan

Medidas Preventivas

Para prevenir la corrupción existe una serie de mecanismos y políticas, las que han sido plasmadas tanto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, como en la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos.

Convención Interamericana contra la Corrupción

La CICC (en su sigla abreviada) fue adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela y firmada por 33 países de América. Su entrada en vigencia es a partir del 06/03/1997.

La Argentina ha firmado y ratificado la convención, por medio de la Ley 24.759 (publicada en Boletín Oficial el 17 de enero de 1997). El 9 de octubre de 1997, el Poder Ejecutivo Nacional depositó el instrumento en la Secretaría General de la OEA. De esta manera, la convención, entró en vigencia el 7 de noviembre de 1997.

Dentro de los cursos de acción propuestos a los países signatarios de la Convención, detallados en el artículo III Medidas Preventivas, se encuentran las siguientes:

a) Adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, para aumentar la transparencia

respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.

b) Adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.

c) Promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus Funcionarios públicos. Para ello, aplicarán códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

d) Establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.

e) Establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

f) Adoptarán medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.

g) Adoptarán las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

- La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;
- La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;

- La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;
- Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;
- La adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

h) Promoverán la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:

- Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;
- La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;
- Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;
- Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y
- Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.

i) Adoptarán las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Fue adoptada el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York y entró en vigencia el 14 de diciembre del año 2005. Hasta el momento ha sido firmada por 140 Estados y ratificada por 126 Estados Parte.



La Argentina, uno de los países firmantes de la CNUCC, ratifica la misma a través de la aprobación, por parte del Congreso de la Nación, de la Ley N° 26.097 (publicada en el Boletín Oficial el 9 de junio de 2006). De este modo, Argentina además de reconocer la existencia de esta convención, la incorpora a su sistema normativo.

Las políticas para prevenir la corrupción están incluidas en el capítulo II, artículos 5 a 14, abarcando los siguientes tópicos: Políticas y prácticas de prevención de la corrupción, Órgano u órganos de prevención de la corrupción, Sector público, Códigos de conducta para funcionarios públicos, Contratación pública y gestión de la hacienda pública, Información pública, Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público, Sector privado, Participación de la sociedad, Medidas para prevenir el blanqueo de dinero.

A continuación detallaré las medidas propuestas que tienen relación con el presente trabajo:

a) Sector público

1. Procurarán adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas.

2. Aumentarán la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos



Poder Ejecutivo provincia de Entre Ríos, Argentina

electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.

3. Adoptarán sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.

b) Códigos de conducta para funcionarios públicos

1. Con objeto de combatir la corrupción, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.

2. Procurarán aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

3. Considerarán la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.

4. Establecerán medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

5. Aplicarán medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.

c) Contratación pública y gestión de la hacienda pública

1. Adoptarán las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

- La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;
- La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;
- La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;
- Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;
- Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

2. Adoptarán medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública, tales como:

- Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;
- La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;
- Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;
- Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno;
- Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.

3. Adoptarán las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.

Papel de las EFS en la lucha contra la corrupción

Estoy convencido que las EFS están llamadas a ocupar un lugar preponderante en la lucha contra la corrupción, sobre todo en lo que se refiere a la prevención de la misma, sin dejar de considerar que esta problemática excede la actuación de un solo Organismo.

Tal como surge de las medidas preventivas que se proponen a los Estados signatarios de ambas convenciones internacionales, todas ellas deben integrar su ordenamiento jurídico. Por ello, teniendo en cuenta que las EFS, en el peor de los casos, tienen todas como mínimo competencia para efectuar control de legalidad (auditoría de cumplimiento), todas las cuestiones que se proponen caen dentro del ámbito de su control y es allí donde deben enfocar su accionar.

Sin pretender agotar todas las cuestiones propuestas, las EFS podrían encargarse, entre otras cuestiones, de:

- a) Llevar el registro y seguimiento de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios, e intimarlos, cuando se detectaran situaciones irregulares.
- b) Auditar la contabilidad de los partidos políticos, a efectos de verificar el cumplimiento de la legislación vigente en materia de aportes partidarios.
- c) Verificar el cumplimiento de la normativa relacionada con los códigos de ética para los



Universidad Católica Argentina

funcionarios públicos y la prevención de conflictos de intereses, velando por el cumplimiento de la legislación en materia de prohibiciones o períodos de carencia para el desempeño en actividades de la función pública.

d) Instrumentar procedimientos para el seguimiento de denuncias, que pueden presentar los ciudadanos, aún de forma anónima.

e) Analizar la legislación vigente en materia de contrataciones, y hacer las recomendaciones vinculantes que surjan, si estas se contraponen a las recomendaciones referidas en ambas Convenciones en lo que respecta a la transparencia, competencia y criterios de adopción de decisiones en los procesos de compras.

f) Dentro del control de legalidad, verificar la aprobación del presupuesto nacional en los plazos vigentes, el seguimiento de la presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos, el análisis del sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente, relevar los sistemas de gestión de riesgos y control interno, proponiendo las medidas correctivas.

CONCLUSIÓN

Como surge con claridad de todo lo señalado, existen suficientes mecanismos para prevenir la

corrupción, los que constan en las Convenciones de las Naciones Unidas e Interamericana contra la Corrupción, que fueron analizadas. No obstante ello, al menos en Argentina, su aplicación no ha dado el fruto esperado. Sin embargo, el desafío está planteado y creo que las EFS deben tomar partido en este escenario, por una parte, conociendo y divulgando el contenido de estos instrumentos. Por otro lado, incentivando a su personal para que, con verdadera vocación, se pongan a la altura de los reclamos de una sociedad que está descreída del accionar de sus Instituciones.

BIBLIOGRAFIA

— NICOLÁS GONZÁLEZ (coordinador). MARIA ALEJANDRA BELLO (recopilación). 2009. *Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública*. 1º Edición.

Buenos Aires. Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

— ROBERT KLITGAARD. *Controlando la Corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. 1994. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

— GÓMEZ, NICOLÁS. 2007. *Declaraciones juradas de Funcionarios Públicos. Una herramienta para el control y prevención de la corrupción. Tecnología Informática y gestión pública*. 2º Edición. Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

— http://m.lanacion.com.ar/1209446-el-estado-perdio-13000-millones-de-dolares-por-la-corrupcion?camp=nota_recom

— http://www.unodc.org/pdf/.../publications_unodc_convention-s.pdf

— www.oea.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html



Paraná, vista desde el río



Firma invitada



**FERNANDO ROBERTO
LENARDÓN**

Auditor del Tribunal
de Cuentas de la
Provincia de
Entre Ríos.
Argentina

Sistemas de control público en Argentina

RESUMEN ANALÍTICO

Históricamente, en la Argentina se adoptó el modelo “europeo continental” de estructura de control, caracterizado por un control interno, personalizado en la Contaduría General y un control externo, nominado como Tribunal de Cuentas, el que se ha caracterizado por aplicar sistemas de control asociados, casi exclusivamente, a la rendición de cuentas de los fondos ingresados y egresados en el año fiscal. Dichas verificaciones están orientadas, a su vez, a aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales; lo que implica ciertas limitaciones en cuanto a las posibilidades reales de verificación, por cuanto no se permite a estos entes ejercer tareas de control atinentes a los aspectos operativos, lo que se conoce como gestión. Es decir, no pueden medir el cumplimiento de los objetivos del ente controlado, sobre todo en cuanto al logro de las consabidas “5 E”.

Por ello, la idea de la Auditoría General, como órgano de control externo tiene como novedad sumamente positiva la previsión de esa potestad, ventaja que se pierde cuando se piensa en las condiciones operativas en que se dispone su funcionamiento; dependiendo de una Comisión bicameral y sin potestad jurisdiccional.

Se efectúa una sintética comparación de las fortalezas y debilidades de uno y otro, concluyendo con una opinión respecto al mecanismo ideal.

PALABRAS CLAVE

Sistema republicano, sistema de control, control externo, control interno, Ley de Contabilidad, Ley de Administración Financiera.

IMPACTO DEL ARTÍCULO

Ámbito de la República Argentina.

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de República, entre otros principios, hablamos de división de poderes. Esto significa: un sistema con distribución de facultades, con órganos funcionando de modo independiente, orientados al cumplimiento de sus atribuciones originarias, pero interrelacionados, balanceados, controlados recíprocamente.

Quizás por eso, sea uno de los principios atinentes al accionar del Estado que mayor estabilidad exhibe a través del paso del tiempo. En este sistema, la vigilancia mutua entre los poderes de la Constitución es el sustento del equilibrio: éste es el control originario y natural.

Si ubicamos al Ejecutivo en el centro de la escena, el Poder Judicial y el Legislativo pueden ser figurados en sus funciones de supervisión, rodeándolo: uno hará el examen de legalidad objetiva y razonabilidad y el otro, el de la regularidad política en la ejecución de la oferta a la comunidad.

Pero hay aspectos técnicos que forman el contenido de esas revisiones y especialmente del control político que, como programa de la Sociedad, han sido puestos en manos de un organismo que, por su especialidad e incumbencia profesional, debería actuar también en el sistema con la mayor autonomía posible dentro del esquema republicano.

Estamos hablando del órgano de control externo de la hacienda pública.

LOS MODELOS DE CONTROL EN ARGENTINA

Históricamente, en la Argentina se adoptó el modelo “europeo continental” de estructura de control, caracterizado por un control interno, personalizado en la Contaduría General y un control externo, nominado como Tribunal de Cuentas, el que se ha caracterizado por aplicar sistemas de control asociados, casi exclusivamente, a la rendición de cuentas de los fondos ingresados y egresados en el año fiscal. Dichas verificaciones están orientadas, a su vez, a aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales; lo que implica ciertas limitaciones en cuanto a las posibilidades reales de verificación, por cuanto no se permite a estos entes ejercer tareas de control atinentes a los aspectos operativos, lo que se conoce como gestión. Es decir, no pueden medir el cumplimiento de los objetivos del



Paraná Costanera

ente controlado, sobre todo en cuanto al logro de las consabidas “5 E”.

Por ello, la idea de la Auditoría General, como órgano de control externo tiene como novedad sumamente positiva la previsión de esa potestad, ventaja que se pierde cuando se piensa en las condiciones operativas en que se dispone su funcionamiento; dependiendo de una Comisión bicameral y sin potestad jurisdiccional. Ese esquema se aplica, amén del ámbito nacional, en la Provincia de Salta y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Veamos seguidamente, en que consisten uno y otro.

El modelo “moderno”

Por ser el caso emblemático, se analizarán solamente las características del ente nacional.

Para no extendernos demasiado en la estructura creada, resulta útil verificar el esquema adjunto en el Anexo como Gráfico 1. Veamos como se configuran los órganos de control:

CONTROL INTERNO: El sistema está integrado por:

- La Sindicatura General de la Nación (SIGEN), como órgano rector del sistema de control interno; que depende del Presidente de la Nación.
- Las autoridades superiores de las jurisdicciones y entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), por ser responsables del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno a través de la incorporación de instrumentos de control previo y posterior en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos.
- Las Unidades de Auditoría Interna (UAI) de cada organismo, que dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por SIGEN. Estas son responsables del examen posterior de las actividades financieras y administrativas.

El modelo que aplique la SIGEN deberá ser integral e integrado, así como la evaluación de programas, proyectos y operaciones, y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia:

- Integral, porque comprende la totalidad de los aspectos de la gestión: presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales y normativos.
- Integrado, porque forma parte de la gestión.

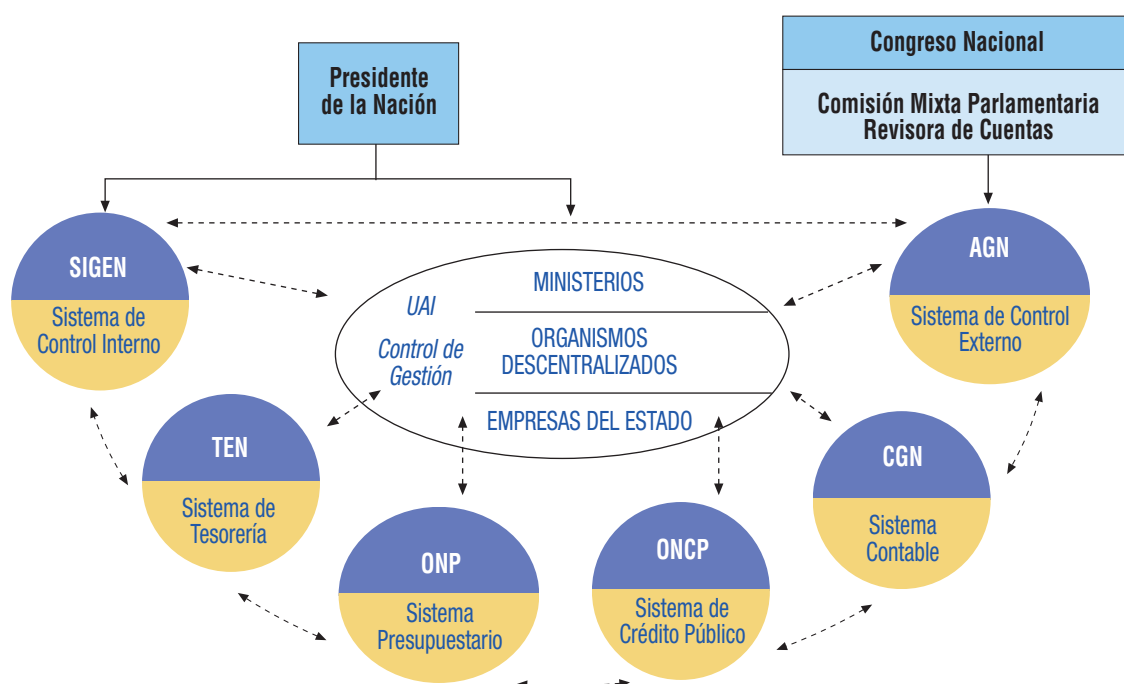
CONTROL EXTERNO: Está representado por la Auditoría General del Nación.

Según la normativa, este ente debe contar con personería jurídica propia e independencia funcional, pero, a la vez, es dependiente del Congreso Nacional.

Así, por ejemplo, la reglamentación y normatividad técnica necesaria para el diseño, divulgación y aplicación del sistema de control externo deben ser aprobadas por resoluciones conjuntas de tres comisiones, la Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y las de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras.

Esta dependencia de tres comisiones, dentro de un ámbito político, resulta uno de los principa-

GRÁFICO 1
DISEÑO ESQUEMÁTICO DE ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL “NUEVO MODELO”
(configuración en ámbito nacional)



Sistemas de control público en Argentina
Fernando Roberto Lenardón

les puntos débiles del nuevo modelo que, en la práctica, ha demostrado un fuerte impacto negativo en las verdaderas posibilidades del órgano de control.

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, de la que siempre depende la Auditoría (ya sea en forma conjunta con las otras dos o por sí sola), está conformada por seis senadores y seis diputados, lo que habla por sí mismo de las dificultades de este cuerpo a la hora de intentar operar en tiempo y forma.

En tanto, la AGN está a cargo de siete auditores generales (profesionales de ciencias económicas o del derecho), de probada especialización en administración financiera y control elegidos por las respectivas cámaras legislativas.

En la teoría, las potestades implican un importante bagaje de herramientas que cualquier órgano de control externo requiere hoy día para realizar con éxito su tarea.

No obstante, en sus características se puede apreciar su mayor debilidad: es un organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, pero sin poder de jurisdicción y con dependencia del Poder Legislativo.

La Auditoría no ha tenido resultados positivos importantes y, por el contrario, a pesar suyo han sucedido hechos gravísimos en los órganos encargados de la Administración Pública que, lamentablemente, son por todos conocidos.

El modelo "histórico"

En Argentina somos herederos en este tema, como en muchísimos otros, de la tradición española. Hasta el año 1992, en que se implantó la Ley de Administración Financiera, el único modelo existente en cuanto el control externo era el representado por los Tribunales de Cuentas. En tanto, el control interno de la Hacienda Pública quedaba en manos de la Contaduría General, oficina dependiente del Poder Ejecutivo.

Aún hoy, ese es el sistema predominante en las provincias del País, con las excepciones ya mencionadas de Salta y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

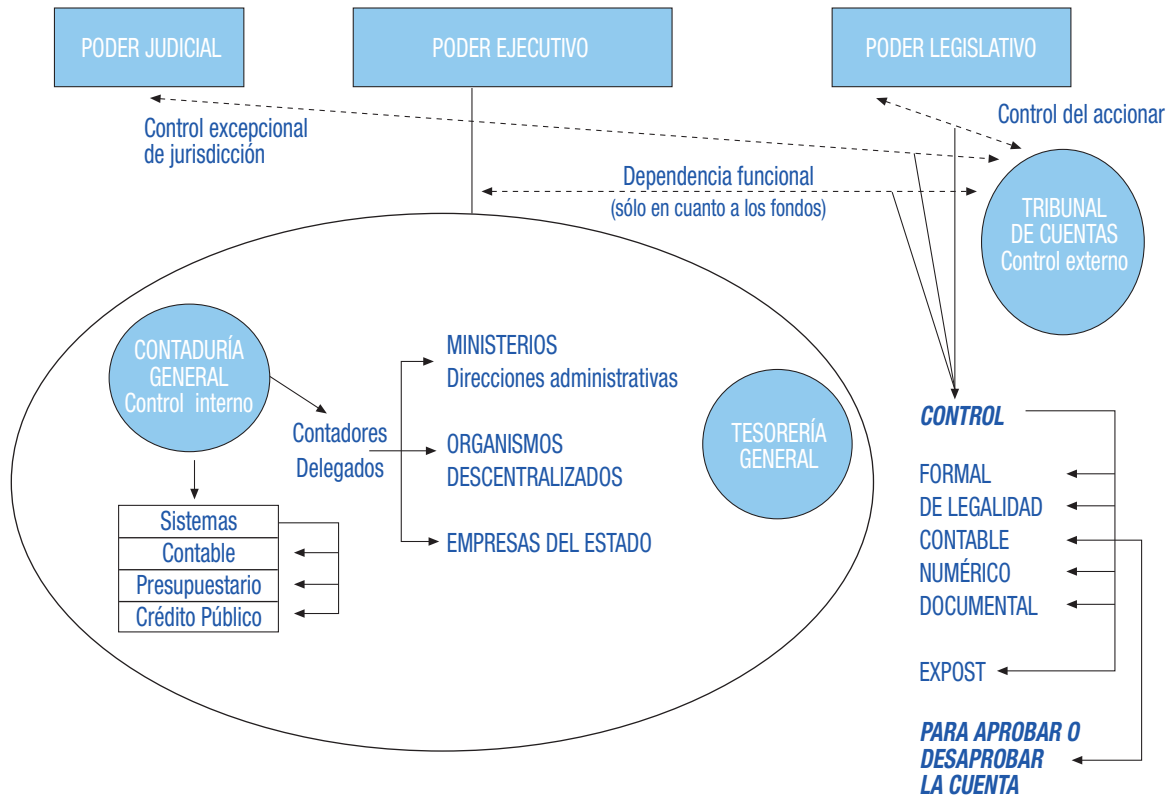
CONTROL INTERNO: Contaduría General

La Contaduría General efectúa, en la mayoría de las provincias, el control previo de los actos



Sindicatura General de la Nación (SIGEN)

GRÁFICO 2
DISEÑO ESQUEMÁTICO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL “MODELO HISTÓRICO”
(Configuración en el ámbito de la provincia de Entre Ríos)



de los funcionarios públicos, acotando los efectos de la discrecionalidad y el abuso de poder. Tales pasos se materializan en las facultades de observación y oposición (observaciones legales, reparos administrativos, etc.), a manera de deber de advertencia.

En la práctica, existe un Contador Delegado de la Contaduría en la Dirección Administrativa Contable de cada Ministerio; quien, con su firma, autoriza la realización del acto. Si éste lo observara, el Ejecutivo igualmente puede ejecutarlo a través de la “insistencia”, lo que libera al contralor de toda responsabilidad, excepto la de comunicar al Tribunal de Cuentas de tal acto recurrido.

CONTROL EXTERNO: Tribunal de Cuentas

En general, estos organismos tienen una titularidad de tipo colegiada. Ejercen el control ex post, y en algunos contados casos (sobre todo a partir de las últimas reformas constitucionales) el

control previo de los actos de gobierno. Prácticamente todos pueden juzgar las cuentas y las responsabilidades de los funcionarios públicos para imponer sanciones pecuniarias y para formular reparos a los administradores.

Algunos tienen facultad investigativa para determinar responsabilidades administrativas y aplicar multas y para gestionar ante los organismos competentes la continuación de procesos judiciales que determinen responsabilidades civiles o penales, si no se agotare la acción en la instancia natural.

Con pequeñas diferencias, producto más bien de adaptaciones regionales, la estructura y ubicación de los órganos de control en este modelo, sería la que se expone en el Gráfico 2.

Comparación de los modelos

Antes de pasar al análisis crítico de ambos modelos, veamos en el Cuadro siguiente las principales características:

COMPARACIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DE CONTROL EXISTENTES EN ARGENTINA		
ASPECTOS INSTITUCIONALES	CARACTERES	
	MODELO ANGLOSAJÓN	MODELO EUROPA CONTINENTAL
Denominación del Organismo	Auditoría General	Tribunal de Cuentas
Composición del órgano de conducción	Colegiado	Colegiado
Modo de designación	Por el Parlamento (el Presidente debe pertenecer a la "oposición")	Por el Parlamento
Estabilidad de los Miembros	Ocho años (re elegibles)	Inamovibles (en general)
Funciones	Auditoría Asesoramiento legislativo Dictamina (No puede formular denuncias)	Control (generalmente ex post) Jurisdicción administrativa Pueden pedir responsabilidad civil y penal
Característica principal	Incorpora CONTROL DE GESTIÓN	Control de legalidad, formal, contable
Rango Constitucional	No (en la Auditoría General de la Nación)	Si
Autonomía	NO: depende del Poder Legislativo	Sí

De ellas, interesa especialmente la que sería su característica principal. Cabe manifestar lo conveniente de la incorporación de la facultad de medición de las "5 E" en los órganos de control; aunque para ello se requiere previamente la existencia de un sistema contable "no monetario o físico" y la fijación de metas físicas en el presupuesto.

A pesar de las bondades de tal previsión, ésta debió sumarse a las tradicionales (lo que se denomina genéricamente como el análisis de la rendición de cuentas y su juzgamiento administrativo) y no reemplazarlas. El nuevo modelo margina la determinación de responsabilidad, desplazándolo tácitamente a instancias del Poder Judicial; dejando sin la cobertura jurisdiccional a los ciudadanos y aún a los funcionarios públicos en un tema importante y especial cual es la responsabilidad por la administración de los caudales públicos.

En ese sentido, debe agregarse que tal responsabilidad o, dicho de otra manera, el quehacer de los funcionarios por la guarda, custodia de bienes, cobro de recursos, etc.; es una materia especialísima que amerita la instalación de una jurisdicción restringida con "jueces" (administrativos) propios e independientes que garanticen la existencia de derecho. La Contabilidad de Cuentadantes configura una herramienta útil para el juzgamiento de las conductas y responsabilidades emergentes de los actos. Su omisión lisa y llana quita transparencia a las operaciones, elimina un engranaje informativo, aleja pistas de auditoría; favoreciendo el descontrol y la corrupción.

El otro ítem trascendente, en cuanto a las diferencias, es la autonomía con respecto a los poderes republicanos. Este punto merece un análisis más extenso porque es el aspecto que

determina la principal diferencia entre los modelos.

La dependencia de la Auditoría General de una Comisión Bicameral (en general, aunque también puede depender de dos más comisiones, como ya hemos visto) del Poder Legislativo que, por definición, es el más político en todos los países; la ausencia de potestades sancionatorias; la carencia de facultades jurisdiccionales; y una función que se limita a producir Informes que aunque puedan resultar excelentes no determinan una acción concreta dirigida a suprimir la irregularidad o propender a la eficiencia; implican una seria debilidad en ese órgano de control externo.

En tanto, los Tribunales de Cuentas, si bien en general carentes de algunas facultades hoy necesarias para un control eficiente, poseen todas las potencialidades para, una vez incorporadas las nuevas herramientas (entre las que debe destacarse el control integral) cumplir acabadamente con la función de censor de los actos de gobierno.

Con la intención de apoyar doctrinaria y objetivamente la propuesta a realizar, se transcriben seguidamente algunos conceptos vertidos por reconocidos especialistas en la materia.

“El único modelo institucional sistemático es el representado por órganos jurisdiccionales de amplia competencia.

El control de legalidad y la función jurisdiccional deben complementarse con un modelo que integre globalmente la gestión de los entes teniendo en cuenta los principios de economía, eficiencia y eficacia¹.”

En el XII Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, se expresó, en tanto:

“Afirmar que el sistema de control debe contener necesariamente, la institución de la jurisdicción contable que permita el juzgamiento de las cuentas y de la responsa-

bilidad, dado el carácter dependiente de la Hacienda Pública.

Para ello, es indispensable entender que el órgano que tenga a su cargo esta función debe ser independiente de los tres Poderes del Estado, sus integrantes deben ser inamovibles y no recibir instrucciones de ninguno de estos.

Advertir que en la institución de la Auditoría General de la Nación incorporada a la Constitución Nacional no se precisa con la claridad debida, los principios señalados en el párrafo anterior².”

Tampoco debemos olvidar que es opinión mayoritaria en cuanto Congreso realiza la OLA-CEFS, que la facultad jurisdiccional es un elemento necesario para que los órganos de control externo puedan cumplir acabadamente con su actividad.

CONCLUSIÓN

A manera de una sucinta conclusión, se transcribe la opinión de la profesión contable:

“Los órganos de control público externo deben ser independientes administrativa, funcional y financieramente; poseer potestades jurisdiccionales, administrativas y contables; realizar control de gestión en sus diferentes aspectos; y estar constituidos por profesionales especializados en la materia³”

Desde luego que el sistema de gestión - administración planteado en la Ley de Administración Financiera se inscribe como uno de los pilares de la reforma de la Hacienda Pública de Argentina, buscando un Estado más eficiente y comprometido con el bienestar ciudadano.

Pero, si bien, tal iniciativa fue y es legítima, no es menos cierto que tanto como los administradores gubernamentales deben ser eficientes, esa cualidad no puede lograrse al costo de una gestión sin ética y sin cumplimiento de la normativa.

¹ Conclusión Comisión Nº 4 del XIV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, Entre Ríos, septiembre 1997.

² Buenos Aires, 1994.

³ Conclusión del XII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas de la República Argentina, Córdoba, 1998.

Por lo tanto, un órgano de control ideal debería ser aquel que reúna las virtudes de los dos vigentes: la colaboración para las “3E” de la gestión, pero con la posibilidad de la asignación de la responsabilidad ante el incumplimiento de la ley y rendición de cuentas.

Ello implica autonomía e independencia de criterio.

Mientras tanto y hasta que se logre el ideal, será siempre preferible un órgano de control que vele el cumplimiento de la ley y que sancione al incumplidor, aunque a veces pueda ser más tarde que temprano, que un auditor que determine desvíos y no pueda hacer nada para solucionarlos. Esto ha sido avalado por la experiencia argentina de los últimos veinte años, en donde los tribunales de cuentas han tenido mayor éxito en la lucha contra la corrupción que la Auditoría General de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

— LAS HERAS, JOSÉ M. *Estado Eficiente*; Edic. Eudecor; año 1999.

— LAS HERAS, JOSÉ M. *Estado Eficaz*; Edic. Osmar Buyatti; año 2006.

— PIGHÍN, JOSÉ M.: *Control Público Externo: Hacia un modelo más eficaz*. Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas. Córdoba. 1998.

— LENARDÓN, FERNANDO R. *Propuesta de un paradigma en la lucha contra la corrupción y el fraude administrativo*; editado por el S.P.T.C.R.A., año 2000.

— LENARDÓN, FERNANDO R. *Crisis de la Política Financiera del Estado: Resultado de Condicionamientos Externos y Defectos Propios*, editado por el C.P.C.E.E.R., año 2000.

— ZEGARRA, LUÍS FELIPE. *Causas y consecuencias económicas de la corrupción*. Perú, 1999.

— Convención Interamericana contra la Corrupción.

— Auditoría General de la República. Foro Internacional: *Estado y Sociedad Frente a la Corrupción en un Mundo Globalizado*. Colombia, 2000.

— SANTOS GALARZA, NAPOLEÓN. *Ética y corrupción: Estudio de Casos*. Informe final del proyecto: *Ética y corrupción*. EE.UU, 1995.

— Asociación Interamericana de Contabilidad. XXIV Conferencia Interamericana de Contabilidad. Uruguay, 2001.

— Revista Responsabilidad. Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (AAA), AID. Varios números. Washington DC, EE.UU.

— LOEBBECKE, JAMES K. *La experiencia del auditor ante irregularidades importantes: Frecuencia, naturaleza y detección*. 2.a ed., Publicación del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. México, 1991.

— ESTUPIÑAN GAITAN, RODRIGO. *Control interno y fraudes, por ciclos de transacciones*. 4.a ed., Editora Roegsa. Colombia, 1997.

— Transparencia Internacional. *Índices de Percepción de la Corrupción*. EE.UU, 2006.



Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (está situado en la Ciudad de La Plata, que es la Capital de la Provincia). La ciudad de Buenos Aires tiene como organismo de control una auditoría



Parque Urquiza Paraná

Uruguay

Nuestras EFS



**ROSEMARIE
ATANASIU**
Coordinadora
Latinoamericana
de la REI en
Fiscalización



RESUMEN ANALÍTICO

En la sección dedicada a ofrecer noticias acerca de los países integrantes de la REI en Fiscalización, el artículo se refiere al control externo en Uruguay, el cual es ejercido por el Tribunal de Cuentas. Se presenta una reseña histórica, la organización y competencias actuales, así como los desafíos a los que se enfrenta la institución para modernizarse en el siglo XXI.

PALABRAS CLAVE

Tribunal de Cuentas,
competencias,
modernización

Control externo en Uruguay

INTRODUCCIÓN

El contralor externo de la Hacienda Pública es desarrollado en Uruguay únicamente por el Tribunal de Cuentas (TCR). Esta Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) fue creada por la Constitución del año 1934. Es un órgano de contralor externo, colegiado, separado e independiente de los Poderes del Estado, y cuya organización y competencias han sido reguladas por el texto constitucional.

Se presentará a continuación una breve reseña histórica sobre el control externo en Uruguay, luego se detallarán las funciones que cumple el TCR en la actualidad, para finalizar planteando, a título personal, los desafíos a los cuales se enfrenta el organismo en el siglo XXI para lograr su modernización.

RESEÑA HISTÓRICA

En Uruguay, el control externo fue establecido por la primera Constitución, que data de 1830. La misma asignó a la Asamblea General (artículo N° 17, inciso 5) el "Aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo".

Pero antes inclusive de la aprobación de la Constitución, mediante Ley del 15 de febrero de 1830, se había instalado una Comisión de Cuentas en el seno de la Asamblea Legislativa,

Uruguay

Nuestras EFS

con el cometido de fiscalizar las cuentas que debía presentar anualmente el Poder Ejecutivo de acuerdo con esta normativa. Esta Comisión se integraba con tres miembros, teniendo funciones de control externo a posteriori, con obligación de presentar un informe anual a la Asamblea, y la posibilidad de informes especiales cuando el asunto fuera de suma importancia. Estos informes especiales fueron eliminados por Ley del 28 de abril de 1834.

Posteriormente, por Ley del 17 de mayo de 1880 la Comisión se amplió a dos Senadores y tres Representantes, y se la dotó de diversos funcionarios.

Entre 1921 y 1931 se presentaron varios proyectos para perfeccionar el control externo de la Comisión, pero ninguno llegó a ser aprobado.

Con la creación e integración del TCR en 1934, dejó de reunirse la Comisión de Cuentas, pasándose sus funciones y archivos al TCR.

La Constitución de 1934 fortaleció los controles sobre la actividad financiera del Estado, ya que, en la Sección relativa a la Hacienda Pública, creó al Tribunal de Cuentas con cinco miembros, los cuales fueron designados el 1 de agosto de 1934. En sus inicios, el TCR tuvo muchas dificultades para comenzar su labor por la falta de aprobación de su Ley Orgánica, así como por la demora en aprobarse la Ley de Contabilidad y Administración Financiera.

En la reforma constitucional de 1952 se creó una Sección propia para el Tribunal de Cuentas, criterio que se mantuvo en la Constitución vigente actualmente, promulgada en 1967.

TCR EN NUESTROS DÍAS

Actualmente, el TCR está integrado por siete Miembros que deben reunir las mismas calidades que para ser Senador. Son designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes. De acuerdo a lo prescrito por el Artículo N° 208 de nuestra Constitución, los Miembros cesarán en sus funciones cuando la Asamblea General que sustituya a la que los designó efectúe los nombramientos para el nuevo período. Esto teóricamente representaría una duración de cinco años en su mandato. Pero, en los hechos, no se ha dado así: los actua-

les Ministros del TCR fueron designados en 1995. Las posteriores Asambleas no lograron alcanzar los dos tercios de votos necesarios para nombrar un nuevo Cuerpo.

Los Miembros del TCR son responsables ante el Poder Legislativo, quien podrá destituirlos en caso de ineptitud, omisión o delito, mediando la conformidad de dos tercios de votos del total de sus componentes.

El TCR actúa con autonomía funcional, y le compete:

- dictaminar e informar en materia de presupuestos,
- intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo en su caso las observaciones correspondientes, no teniendo estas efectos suspensivos,
- dictaminar e informar respecto de la Rendición de Cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado,
- presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la Rendición de Cuentas establecida en el punto anterior,
- intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de los fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad,
- dictar las ordenanzas de contabilidad que tendrán fuerza obligatoria,
- proyectar sus presupuestos que elevará al Poder Ejecutivo para ser incluidos en los presupuestos respectivos.

En relación a este último punto, debe señalarse que el Poder Ejecutivo, con las modificaciones que considere del caso es quien eleva el presupuesto del TCR al Poder Legislativo. Esto, en los hechos, le quita la total independencia financiera al organismo, ya que es habitual que el Poder Ejecutivo haga los recortes al presupuesto que considera convenientes.

Puede comprobarse a partir de la lectura de las competencias del TCR que este no tiene funciones jurisdiccionales, de enjuiciamiento de la

Uruguay

Control externo en Uruguay



Tribunal de Cuentas de la República Uruguay.

responsabilidad contable, como es el caso de las EFS de Francia, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, España, Italia y Grecia.

Asimismo, si bien están definidas constitucionalmente las competencias para realizar auditoría operativa, de gestión, en los hechos, por una decisión política de sus Miembros, el TCR no revisa la economía, eficiencia y eficacia del gasto público, aspecto que es el que más preocupa en nuestros días a la ciudadanía.

En cuanto a la publicidad del resultado de su actividad, el organismo remite a la Asamblea General la totalidad de sus informes y observaciones, al mismo tiempo que los publica íntegramente en su página web: www.tcr.gub.uy.

Cabe destacar que en la actualidad, se desarrolla un completo programa de formación continua para los funcionarios de la entidad, así como para los de las entidades auditadas. El mismo lo lleva adelante la "Escuela de Auditoría Gubernamental", dependiente del TCR, y creada en el año 2001.

DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI

Uruguay, a diferencia de la mayoría de las democracias en el mundo, no ha actualizado la normativa aplicable en materia de control externo. Modernizar al TCR requiere básicamente cambiar sus reglas de juego, y eso precisa de consenso político. Si el mismo no existe, no serán posibles cambios trascendentes.

Sería deseable que una serie de cambios se incluyeran en nuestra Constitución, aunque muchos requisitos podrían modificarse sin una reforma constitucional, simplemente por el hecho de existir voluntad política para ello.

Además, otras transformaciones podrían aplicarse desde el propio TCR, por la simple voluntad de sus Miembros para implementarse.

Se precisaría consenso político para:

- establecer para los Miembros del TCR requisitos de tecnificación profesional en Derecho, Economía o Administración, y de experiencia notoria en el área de al menos 10 años, los cuales pudieran ser evaluados públicamente,

Uruguay

Nuestras EFS

- el plazo de la designación no debería ser de 5 años, sino más prolongado. Un mínimo de diez años resultaría adecuado, y sin estar ligado al ciclo de cambio de gobierno. Con plazos largos y seleccionando expertos profesionales se podría exigir una dedicación exclusiva, del tipo de la que se requiere para los magistrados del Poder Judicial,

- lograr la total independencia económica del organismo, que su presupuesto no pudiera ser modificado por el Poder Ejecutivo,

- reflatar la antigua Comisión de Cuentas del Parlamento, la creada en 1830, con el objeto de asegurar una rápida consideración de las observaciones elevadas por el TCR.

En lo que refiere a los cambios que podría implementar el propio TCR, independientemente de una reforma constitucional o de la existencia de voluntad política, se debería considerar:

- en cuanto a la remisión de información al Poder Legislativo, la Ley habilita al TCR a calificar sus observaciones en “de urgente consideración” y “otras”, por lo que el organismo podría realizar una comunicación selectiva de sus hallazgos relevantes en la medida en que la totalidad de sus informes se publican en tiempo real en su página web. Con ello se estaría asegurando probablemente una mayor atención en el Parlamento,

- mejorar la comunicación con la sociedad. En tal sentido, se podría realizar conferencias de prensa periódicas para transmitir a la prensa, y con ello a la opinión pública, los hallazgos más relevantes. Asimismo, debería hacerse un esfuerzo para mejorar la estructura de la página web, incluyendo una sección destinada al ciudadano común, con un resumen de los últimos hallazgos, un sector para recibir denuncias de la población, otro dirigido hacia los jóvenes para que adquieran conciencia desde las edades más tempranas sobre la importancia de ejercer el control social,

- en cuanto al tipo de actividad desarrollada por la entidad, el TCR debería seguir la tendencia mundial de realizar auditoría operativa, ya que esto es lo que más preocupa actualmente a la opinión pública, incluyendo en sus informes una serie de recomendaciones tendientes a la mejora de la gestión de los organismos audita-



dos. Esto último, representaría además un valor agregado para las entidades controladas, que tendrían una agenda de mejoras a implementar, así como un seguimiento independiente de su cumplimiento. No debería descartarse tampoco la posibilidad de efectuar auditoría en temas medioambientales,

- en relación a los recursos humanos, con el personal disponible deberían formarse equipos multidisciplinarios. Se tendría que pensar también en la contratación de especialistas para la conformación de los equipos auditores.

Una serie de desafíos se le plantean al Tribunal de Cuentas en este siglo XXI. Una serie de cambios se imponen para lograr su modernización, algunos para los que necesita voluntad política para poder implementarlos. Pero otros, dependen únicamente del TCR en sí mismo, de sus autoridades, pero también de la voluntad de los propios funcionarios los cuales pueden desde los niveles inferiores constituir un motor de transformación. Como bien señaló nuestro prócer, José Gervasio Artigas, “nada podemos esperar sino de nosotros mismos”.

Actividades REI en Fiscalización

RESUMEN DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

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.



HUGO RODOLFO JENSEN
Redactor Jefe de la REI en Fiscalización.



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



ROSEMARIE ATANASIU
Coordinadora Temática Latinoamérica de la REI en Fiscalización.



ELISA LÓPEZ
Coordinadora Área de la REI en Fiscalización. Fundación CEDDET.



CRISTINA BALARI
Gerente Programa "Redes de Expertos" Fundación CEDDET.



PILAR POBLADOR
Coordinadora Técnica de la REI en Fiscalización.

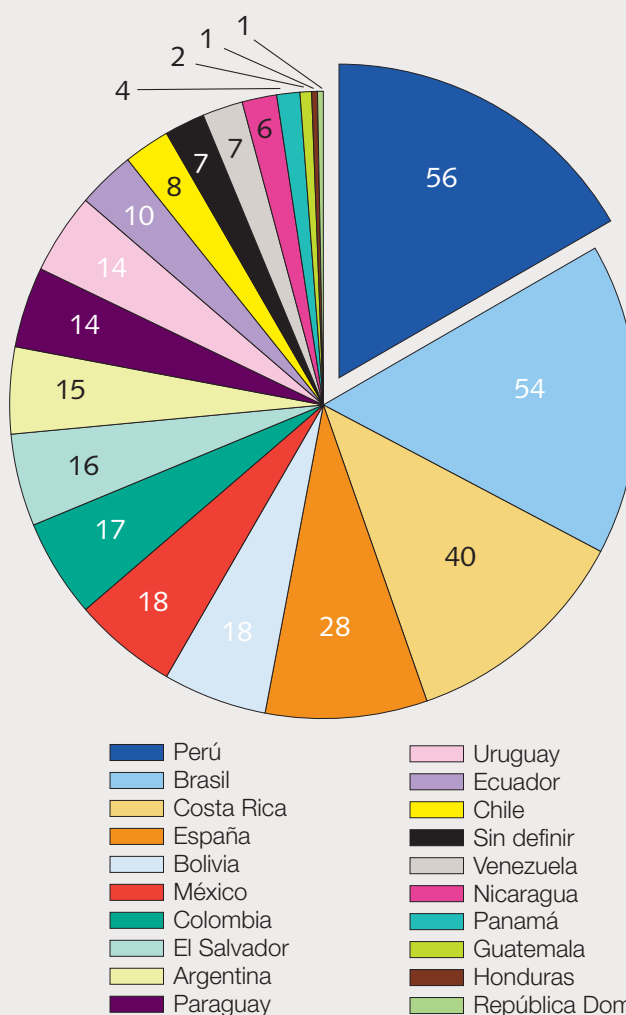
Para el año 2010 en la REI de Fiscalización está previsto que se desarrollen diversos foros temáticos y de expertos invitados. Así mismo, se lanzarán los números 5 y 6 de la revista digital y tendrá lugar la segunda edición del curso corto dirigido en exclusiva a los miembros de la REI:

— **La incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos de rendición y control de las cuentas de municipalidades**, impartido por María Pilar Noriega Sánchez del Tribunal de Cuentas de España.

Para el segundo semestre del 2010, está prevista la realización del curso corto de actualización en la REI:

— **La auditoría de los presupuestos por programas. Técnicas de control de la gestión pública y de la elaboración de indicadores**, impartido por Luis Carlos Sánchez del Tribunal de Cuentas. Las fechas de realización del curso, se anunciarán en la REI.

A día de hoy hay 338 participantes en la REI. Se distribuyen según el siguiente gráfico:



Actividades REI en Fiscalización

RESUMEN DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

ACTIVIDADES 2010

Resumen de los Foros mes de enero y febrero

El nuevo año nos recibió con el cambio de plataforma, y con ello el gran desafío de aprender a utilizarla y sacarle el mayor provecho posible.

Con tal objetivo, se creó en el mes de enero el grupo **“Aprendiendo entre todos los miembros a utilizar el nuevo entorno”**. En el mismo, durante dos semanas, se fueron presentando una a una las distintas herramientas, animando a los 26 miembros que se unieron al grupo a utilizarlas.

La actividad fue realmente provechosa ya que facilitó que los participantes aportaran los enlaces de las instituciones en las que trabajan, que crearan en el gestor documental de nuestra REI diversos listados conteniendo la legislación de sus respectivos países, así como que generaran diversos grupos de discusión que se desarrollaron posteriormente. Entre estos últimos vale la pena destacar:

- **Control de calidad de las auditorías:** creado por Juan Lorenzo Rivas a efectos de aportar conocimientos, experiencias y documentos que ayuden a mejorar el control de calidad de las auditorías. El mismo contó con la participación de 11 miembros,

- **Participación ciudadana como herramienta para una gestión pública más eficaz** fue

creado por Marianela Jara, contando con 29 miembros que intercambiaron experiencias y nuevas ideas sobre la importancia de la Participación Ciudadana para la consecución de los objetivos y metas de diversas entidades públicas,

- **El rincón de nuestro idioma** liderado por Enrique Alvarez Tolcheff para los que aman la lengua española y quieren compartir opiniones y dudas y efectuar precisiones terminológicas, en especial en relación con la gestión, la auditoría y la fiscalización públicas. El grupo contó con 12 participantes,

- **El Balanced Scorecard como herramienta del control de la gestión de las EFS:** interesó a 25 miembros, y fue liderado por Gisela Raquel Tello quien intentó recoger las opiniones, conocimientos y la experiencia de cada una de las EFS a las que pertenecemos, en cuanto a la utilización de la herramienta en el control de su gestión.

Posteriormente, Jimmy Bolaños creó el grupo “Quien controla a la EFS” para compartir las experiencias y soluciones que siempre surgen en cada país a la siguiente inquietud: la EFS es la que controla a los demás, pero ¿quien controla a la EFS? El tema, que interesó a 15 miembros, incluyó dos áreas de debate: en una primera ins-

tancia se hicieron aportes en cuanto a las auditorías internas de las EFS, para posteriormente comentar en cuanto al control externo de las EFS.

Quedó disponible para todos los interesados en nuestro gestor documental el listado “Nuestras EFS”. El mismo es el producto final de una tarea colaborativa realizada a fines del pasado año utilizando la herramienta “Google Docs”. El documento fue preparado por varios miembros de la REI e incluye una serie de informaciones relevantes sobre el marco legal de las diversas EFS iberoamericanas.

Finalmente, a través de otro grupo denominado **“Planifiquemos entre todos nuestras actividades para 2010”**, se consultó a los miembros de la REI en relación a los temas que les gustaría abordar en el año a través de foros temáticos. Tomando en cuenta los numerosos aportes recibidos, se conformó el calendario de actividades para el año en curso.

La actividad como pueden apreciar ha sido hasta ahora grande, de interés y calidad. Esperemos, gracias a la colaboración y activa participación de todos los miembros de la REI de Fiscalización, poder seguir por el mismo camino y sacarle el mejor provecho a esta excelente posibilidad de intercambio que se nos brinda.

Actividades REI en Fiscalización

RESUMEN DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

FORO DE EXPERTO. MARZO 2010. RESUMEN

Sociedad Civil y Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS: Participación ciudadana y rendición de cuentas del control institucional en América Latina



Resumen realizado por:

LUIS FERNANDO VELÁSQUEZ

RESUMEN ANALÍTICO

En la última década en América Latina se ha iniciado un proceso de modernización del control fiscal que, entre otros aspectos, ha abordado la promoción de la participación ciudadana como un mecanismo para mejorar el control institucional que ejercen las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región.

El Foro “Sociedad Civil y Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS: Participación Ciudadana y rendición de cuentas del control institucional en América Latina” realizado del 15 de marzo al 7 de abril de 2010, con el apoyo de La Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico -CEDDET y el Tribunal de Cuentas de España, estuvo orientado a analizar los avances y perspectivas de la promoción de la partici-

pación ciudadana y la rendición de cuentas en el control institucional a partir de los esfuerzos realizados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina.

Precisamente, los aportes de los participantes constituyen en la actual coyuntura un insumo fundamental para dinamizar los esfuerzos regionales realizados por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -OLACEFS, que se ha enfocado en el tema a través de iniciativas tan importantes como la creación de la Comisión de Participación Ciudadana y de la Declaración de Asunción de 2009.

PALABRAS CLAVE

Participación Ciudadana, Acceso a la información, Rendición de Cuentas

PRINCIPALES CONCLUSIONES

A partir del desarrollo de dos ejes temáticos, el primero de ellos sobre los avances de la promoción de la participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el segundo, desafíos para la materialización de los principios de rendición de cuentas, se presentan a continuación las principales conclusiones del presente foro.

AVANCES DE LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES.

En general en América Latina las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS han acudido a la participación ciudadana como un mecanismo que facilita y fortalece la calidad de los procesos auditores y sus esfuerzos se han orientado fundamentalmente a desarrollar sistemas de atención

de denuncias, programas de información y capacitación a organizaciones civiles y en algunos casos a proveer los mecanismos para permitir una participación regulada en los procesos auditores.

Con base en los aportes realizados en el foro puede establecerse una clasificación de los avances en este campo de acuerdo con las siguientes categorías:

Actividades REI en Fiscalización

RESUMEN DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

a) Nivel inicial. En este nivel las Entidades Fiscalizadoras Superiores han dispuesto de mecanismos para la atención de denuncias como expresión primaria de la participación ciudadana. En algunos casos, las denuncias son canalizadas a través de las distintas áreas de fiscalización y en otros se han dispuesto oficinas especializadas con personal capacitado para atender su trámite y respectiva resolución. En este nivel las Entidades Fiscalizadoras Superiores disponen de medios como la Internet para difundir sus informes, atender consultas y facilitar una información básica a los ciudadanos sobre su quehacer institucional.

b) Nivel Intermedio. En este nivel las Entidades Fiscalizadoras Superiores han desarrollado sistemas confiables de información, formación y capacitación que permiten una fluida comunicación con el ciudadano; disponen de una infraestructura adecuada para tramitar de manera oportuna las demandas de capacitación y formación además de contar con procedimientos estandarizados para dar respuesta a las denuncias; realizan campañas de divulgación a la ciudadanía sobre su quehacer institucional, además de tener definidos esquemas de cooperación interinstitucional con otros organismos de control con el propósito de hacer más transparente y visible su labor ante los ciudadanos.

c) Nivel avanzado. En este nivel las Entidades Fiscalizado-

ras Superiores disponen de mecanismos para el establecimiento de alianzas con organizaciones de la sociedad civil para el mejoramiento de la calidad del control institucional; cuentan con espacios claramente definidos así como con procedimientos que regulan la participación ciudadana, son ampliamente conocidos por los ciudadanos y acogidos en la institucionalidad; disponen de mecanismos de rendición de cuentas claros, de fácil acceso e interpretación por parte de los ciudadanos.

En todos los casos parece haber un consenso entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre el hecho de que alianzas más efectivas con la sociedad civil fortalecen la calidad del control externo, aumentan la credibilidad en los resultados del control y fiscalización que ejercen y fortalecen la calidad del control externo además de facilitar una mejora en la prestación los servicios públicos a cargo del Estado.

Sin embargo, los mayores o menores desarrollos de la participación ciudadana han estado condicionados, entre otros factores, por la naturaleza y alcances del control institucional, sus interrelaciones con los gobiernos y las legislaturas; la responsabilidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en facilitar el acceso a la información de la gestión del control a la ciudadanía; las estructuras organizacionales y funcionales de las instancias encargadas de “administrar” la gestión participativa. Adicionalmente a lo anterior, por el desarrollo de instrumentos de

participación en el control fiscal; las formas de promoción de alianzas estratégicas para mejorar la calidad del control; las formas organizacionales de la sociedad civil que interactúan con las EFS; y finalmente por las tecnologías de la información y de comunicación disponibles como medio para el fomento de la intervención de los ciudadanos en el sentido de intercambiar información, documentar el ejercicio de la práctica participativa y expresar opiniones.

No obstante la clasificación en estas categorías es importante mencionar que se presentan casos de avances y retrocesos determinados en muchos casos por el compromiso de las EFS en promover nuevos espacios de participación; por la mayor o menor capacidad crítica para mejorar los procesos y procedimientos que facilitan o limitan esa participación y por la mayor o menor capacidad para interpretar la dinámica de los procesos sociales además de los mayores o menores recursos financieros y técnicos que permiten la sostenibilidad de los procesos de participación promovidos desde las EFS.

Es importante destacar como un aporte fundamental para el desarrollo del Foro, el análisis del caso español. Al respecto se planteó que aunque el Tribunal de Cuentas de España -TCE- no dispone de mecanismos directos que permiten la promoción y concreción de la participación ciudadana como insumo para el desarrollo de la labor fiscalizadora y jurisdiccional como los desarro-

Actividades REI en Fiscalización

RESUMEN DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

llados en América Latina, el debate abre la posibilidad de pensar a futuro como podrían desarrollarse dichos mecanismos en España.

También se interpretó la misión del TCE como la de “participar en la función constitucional de control mediante la fiscalización de la gestión económico-financiera del sector público” (una actividad técnica cuyos resultados, así como los informes, se remiten al poder legislativo para que los utilice en la función de control del poder ejecutivo) y el enjuiciamiento de las responsabilidades contables en que incurrir los cuentadantes (una función jurisdiccional que se traduce en la emisión de sentencias absolutorias o de condena al pago de cantidades para resarcir por los perjuicios producidos). Esta situación lleva a que la participación ciudadana directa sea casi inexistente”.

En este sentido, los ciudadanos “no tienen la iniciativa de solicitar auditorías para activar la función fiscalizadora”. No obstante el TCE, en casos de denuncias públicas a través de los medios de comunicación o de reiteradas manifestaciones de los ciudadanos sobre posibles irregularidades, puede considerar estos indicios como insumo para la formulación de su programa anual de auditorías.

Tal situación impone el reto de avanzar hacia espacios más amplios de interrelación con la sociedad civil en razón a que el “beneficiario principal del trabajo que realiza la entidad es el ciudadano”. En la actualidad los resul-

tados de la labor fiscalizadora y jurisdiccional sirven “únicamente” a las Cortes Generales quienes realizan su control respectivo sobre la gestión económica y financiera de la administración pública.

DESAFÍOS PARA LAS EFS

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores cumplen una misión fundamental para el buen funcionamiento de la democracia, mediante el refuerzo de la labor de supervisión, auditoría, control y fiscalización de la gestión pública. Esto implica necesariamente fortalecer su legitimación política frente a los parlamentos y la legitimación social ante los ciudadanos mediante una “mayor transparencia en los resultados obtenidos”.

En consecuencia un primer desafío de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está en garantizar el acceso a la información facilitando a la ciudadanía “informes claros, concisos y precisos, accesibles, fáciles de entender, en los que se expliquen las deficiencias encontradas y se formulen recomendaciones cuyo seguimiento es fundamental que se haga hasta que se cumplan las citadas recomendaciones o el órgano fiscalizado justifique la imposibilidad del cumplimiento”. En este sentido, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberán fortalecer y dar testimonio de su capacidad técnica e independencia, así como desarrollar o mejorar los mecanismos e instrumentos existentes para el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de

cuentas, en los casos en que ya se hayan puesto en marcha. Además requiere generar un incremento en las capacidades de los ciudadanos y de las organizaciones civiles para entender e interpretar temas que, en sí mismos, son de alta complejidad para el común de las personas, mediante el desarrollo de programas de formación y capacitación diseñados para tal efecto.

Un segundo desafío lo constituye enfrentar el riesgo latente de la politización de la “demandas ciudadanas” por intereses particulares, partidistas o grupos de poder al momento de poner en marcha los mecanismos de participación ciudadana en el control institucional. Sin embargo, a su vez se constituye en un desafío en la medida que es necesario que las Entidades Fiscalizadoras Superiores establezcan procedimientos claramente definidos, que limiten las posibilidades de la politización de la participación ciudadana y que garanticen que la vigilancia ciudadana y la auditoría social no des-institucionalicen el control institucional ejercido por el ente contralor, de cuya función es único y exclusivamente responsable.

Un tercer desafío que enfrentan las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ver con las resistencias institucionales de trabajo entre éstas y organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. Esto es una realidad objetiva pero no insalvable. En este sentido es necesario que los ciudadanos conozcan la responsabilidad y las dificulta-

Actividades REI en Fiscalización

RESUMEN DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

des con que cuentan muchas veces los auditores para realizar un trabajo de calidad. También que los auditores comprendan la responsabilidad social de su trabajo al clarificar la forma como se administran los recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de las personas. Seguramente un reconocimiento de los intereses y de la complementariedad ayude a mejorar los niveles de confianza entre auditores y ciudadanía.

No obstante las reflexiones anteriores, parece haber un acuerdo que un buen punto de partida es construir sobre la marcha estableciendo canales de comunicación y el diálogo con la sociedad civil, de tal manera que puedan realizarse mejores alianzas con los ciudadanos para mejorar el rendimiento del control externo sobre la gestión pública sin que dicha alianzas interfieran con la labor y responsabilidad de fiscalización institucional que realizan las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

DESAFÍOS PARA LA MATERIALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Frente a la rendición de cuentas hay un consenso en que ésta constituye un elemento fundamental para fortalecer la confianza de los ciudadanos en la labor que realizan las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La rendición de cuentas se refiere a la posibilidad de obligar a los funcionarios del Estado a que informen y justifiquen sus decisiones, con la consecuente

posibilidad de ser sancionados. Esta definición, generalmente aceptada, implica necesariamente que se den tres condiciones: supone un acto de control y de supervisión externa al sujeto fiscalizado; supone la interacción, donde hay una demanda por respuestas y eventualmente rectificaciones y finalmente la posibilidad de establecer sanciones.

Desde esta perspectiva la rendición de cuentas abarca dos dimensiones, una legal y otra de carácter política. La dimensión legal hace referencia a los mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios estén de acuerdo con la ley y la constitución. Es aquí donde precisamente las agencias de control y en particular las EFS juegan un papel importante, pues cuentan con la capacidad efectiva de fiscalización y de acuerdo con su diseño institucional, también de sanción. Esto exige desarrollar y fortalecer un modelo de gestión eficiente con un alto grado de profesionalización, que permita realizar un trabajo técnico apartado de interferencias partidistas. Además, requiere de claras interrelaciones con otras agencias del Estado (Congreso) para que realicen su respectivo control y/o sanción.

La dimensión política se refiere precisamente a la capacidad de la ciudadanía para hacer que las políticas gubernamentales y las actuaciones de los funcionarios respondan adecuadamente a las demandas de la sociedad. Si bien podríamos considerar las elecciones como un mecanismo

de sanción para premiar o castigar una buena gestión, se requieren de mecanismos permanentes que permitan canalizar las expectativas ciudadanas y mejorar la gestión gubernamental sin esperar necesariamente al mecanismo electoral.

En este sentido, tanto la dimensión legal como política de la rendición de cuentas constituyen un terreno abonado para la creación de confianza social en las instituciones.

La Declaración de Asunción "Principios sobre Rendición de Cuentas" señala que "para que el proceso de rendir cuentas funcione de manera óptima, se debe contar con ciertas condiciones necesarias, tales como: un sistema integrado de rendición de cuentas; el desarrollo de instrumentos y sistemas de información y un marco legal".

Aún cuando el tema está en la agenda de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región, los avances en América Latina en este sentido aún son incipientes y los debates sobre su instrumentación apenas comienzan.

En consecuencia, un primer desafío radica en definir y operacionalizar los mecanismos para garantizar los principios contenidos en la Declaración de Asunción, desde la perspectiva de su articulación con otros actores institucionales y sociales.

Sin duda la Declaración de Asunción constituye una guía para que las Entidades Fiscalizadoras de la región adquieran un liderazgo institucional en la construcción de un sistema integrado de rendición de cuentas.

Actividades REI en Fiscalización

RESUMEN DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

FORO TEMÁTICO. ABRIL 2010. RESUMEN

La transparencia y la rendición de cuentas en las EFS



Resumen realizado por:

JIMMY BOLAÑOS GONZÁLEZ

Los gobernantes dicen ser responsables ante sus pueblos; los pueblos tratan de pedirles cuentas. La rendición de cuentas es, pues, la medida de la responsabilidad.. Lonsdale

Dos enfoques distintos y complementarios fueron los abordados durante este foro:

1. El estudio y análisis del tema sobre “los principios de la transparencia y la rendición de cuentas”, pero enfocados como informadores del quehacer interno de las entidades de fiscalización superior (perspectiva ad-intra). Lo anterior, con base en el aporte de Enrique Álvarez (España), quien nos suministró un documento que contiene la Norma Internacional No.20 de la INTOSAI (adoptada en el año 2009) que trata sobre ambos principios.

Este aporte es importante porque nos recuerda lo valioso de no olvidar que las EFS no sólo deben liderar los esfuerzos por diseñar, establecer, mantener y perfeccionar los sistemas de rendición de cuentas en cada uno de nuestros países, sino que debe preocuparse por dar ejemplo de la aplicación de dichos principios como parámetros de la propia gestión fiscalizadora que llevan a cabo.

Bien lo indicó Gloria Rocío (Colombia) al comentar que aplicar esos principios en nuestras EFS no es más que estar comprometidos con las mejores prácticas.

2. El estudio y el análisis de los principios de transparencia y la rendición de cuentas como obligación de los sujetos pasivos a la fiscalización de las EFS (ad extra), en donde tanto Enrique Álvarez como Gonzalo González (Costa Rica) fueron claros en cuanto a la distancia que existe entre las EFS y la ciudadanía, la necesidad de cortar ese brecha y de empoderar así a la ciudadanía por ser la principal interesada -como detentadora de la soberanía, mandante y dueña del erario- en la rendición de cuentas de los representantes (mandatarios) y demás funcionarios no electos.

Para abordar esta temática, que fue la más discutida, fue preciso primeramente establecer lo que se entiende por transparencia y su importancia en una democracia, ya que la

transparencia en el manejo de la información y asuntos públicos es lo que posibilita que los ciudadanos estén en condiciones de conocer lo que sucede en la esfera de los poderes y autoridades públicas, y formarse su propio criterio y tomar las iniciativas y decisiones que considere adecuadas a lo que se da cuenta que sucede.

La transparencia pública se asemeja a una casa de cristal, en la que todos pueden ver lo que pasa adentro, y entonces se puede sostener que sin transparencia no puede haber una verdadera rendición de cuentas, porque lo que habría es ocultamiento y secretismo (quizás el caso más paradigmático de ese ocultamiento es lo que ocurre hoy en día en Grecia: hasta ahora se enteran que deben 3 veces más de lo que se pensaba hace siete meses...), y Enrique señalaba que la transparencia sin RC vale de muy poco.

Cuando hay transparencia y las cosas salen a la luz pública,

Actividades REI en Fiscalización

RESUMEN DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

entonces suele suceder que surge la necesidad de hacer algo: por ejemplo, sancionar una conducta indebida si la rendición de cuentas no alcanza, no se justifica lo sucedido.

Al respecto, Gonzalo nos habló de que en Costa Rica se habían dado algunos avances en la lucha en contra de la impunidad y la efectividad del sistema de responsabilización que se activa luego de la transparencia y la rendición de cuentas, pero Rosemarie (Uruguay) se lamentó de que el Tribunal de Cuentas de su país no tiene potestades sancionadoras apropiadas, ni siquiera a nivel de responsabilidad fiscal o contable...

Por otra parte, Jimmy Bolaños (Costa Rica) aportó al debate la Declaración de Asunción, suscrita a finales del año 2009 por los jefes de las EFS reunidos en la OLACCEFS, en donde claramente se establece que la RC es una base fundamental para el buen gobierno y debe tener un carácter integral, sistemático, continuo y permanente, porque es responder por un mandato o responsabilidad delegada, ante quien nos la delega, y hacerlo en forma exacta, verificable, completa y veraz es demostrar que somos responsables y transparentes.

Es decir, se introduce en tema del buen gobierno, para indicar que no se puede gobernar de cualquier manera sino bien. Y modernamente para decir que se ha gobernado bien, el gobierno tiene que

haber procedido en forma transparente y rindiendo cuentas, como un ejercicio cotidiano y bien estructurado.

Las EFS deben liderar los esfuerzos para que en los distintos países se establezcan sistemas de rendición de cuentas claros, y además deben tomar parte de la verificación independiente, imparcial y técnica de las cuentas que presenta el Gobierno: en la gestión presupuestaria, financiera, económica, operativa, etc.

También fue importante ubicar el esfuerzo que realizan las EFS dentro de un contexto mayor, ya que como bien explicó Enrique, la RC es un "macro-concepto" que no se reduce a lo financiero-contable.

Y para ello se recurrió al argentina O'Donnell (1988) que nos habla de la RC horizontal (de tipo intra-estatal) y vertical (de tipo extra-estatal), la última es la ejercida por el pueblo con determinada periodicidad (cada 4, 5, 6 o 7 años según el país) en las justas electorales; mientras que la segunda es aquella ejercida por distintos órganos públicos, como el Parlamento, las EFS, los Tribunales de Justicia, etc. -llamada RC legal-, cada una dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y/o legales.

Dentro de las instituciones de control horizontal, el autor distingue entre instituciones horizontales de balance y asignadas. Las primeras, O'Donnell argumenta, están integradas por los tres poderes del estado y se encargan de preservar la

limitación de jurisdicciones entre ellos, de manera de asegurar un relativo equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El segundo tipo de agencia horizontal, continúa O'Donnell, son las asignadas y tienen como función el supervisar, prevenir, desalentar o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos.

Gloria Rocío (Colombia) nos comentó que en su país la RC está basada en tres condiciones básicas para su debido funcionamiento: un sistema integrado de rendición de cuentas -horizontal y vertical-; un marco legal; y el desarrollo de instrumentos y sistemas de información adecuados a tal efecto, aspectos que avanzan no sin obstáculos: las inconsistencias en la información aportada, la falta de sensibilización y colaboración de los agentes Públicos, de todo lo cual la EFS debe estar vigilante.

Finalmente, Jimmy resaltó esfuerzos concretos realizados por las EFS de los países centroamericanos agrupados en la OCCEFS, que han creado un **Índice de Rendición de Cuentas**, compuesto por cuatro grandes elementos: capacidades de la EFS, examen macroeconómico, rendición de cuentas horizontal y rendición de cuentas vertical, diversos indicadores y variables par su verificación, índice que se espera perfeccionar e extender al resto de la región latinoamericana.

EVENTOS Y CONVOCATORIAS

PRIMER SEMESTRE DE 2010

CURSO CORTO DE REEDICIÓN DE LA REI

— LA INCORPORACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LOS PROCESOS DE RENDICIÓN Y CONTROL DE LAS CUENTAS DE MUNICIPALIDADES

Fecha de impartición: Del 5 de julio al 18 de julio.

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Profesora: Dña. María Pilar Noriega Sánchez, Subdirectora Técnica de Corporaciones Locales

CURSOS ONLINE

— FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (10ª EDICIÓN)”

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Período de matrícula: En fase de impartición del curso.

— LA DETECCIÓN DEL FRAUDE Y LA DEPURACIÓN DE RESPONSABILIDADES (4ª EDICIÓN)”

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Período de matrícula: En fase de impartición del curso.

CURSO CORTO DE ACTUALIZACIÓN DE LA REI

— LA AUDITORÍA DE LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS. TÉCNICAS DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y DE LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

Fecha de impartición: previsto para noviembre de 2010

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Profesor: D. Luis Carlos Sánchez, Subdirector del Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales del Tribunal de Cuentas.

CURSOS ONLINE

— FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (11ª EDICIÓN)”

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Período de matrícula: Periodo de inscripción, en la web www.ceddet.org

— LA DETECCIÓN DEL FRAUDE Y LA DEPURACIÓN DE RESPONSABILIDADES (5ª EDICIÓN)”

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Período de matrícula: Periodo de inscripción, en la web www.ceddet.org



Números anteriores

Pulse en la imagen para descargarse Revista en formato .pdf



Número 1
1er Semestre 2008



Número 2
2º Semestre 2008



Número 3
1er Semestre 2009



Número 4
2º Semestre 2009

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en **FISCALIZACIÓN**

Número 5 1er Semestre de 2010

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

Publicación elaborada con el patrocinio de:



VICEPRESIDENCIA PARA
AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DEL
BANCO MUNDIAL

