

Revista de CONTROL FISCAL es una publicación de la **Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela**, Dirección de Información y Cooperación Técnica, piso 18, edificio Contraloría General de la República, avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro, Caracas 1050-Venezuela.
Teléfonos: ++58 (212) 508-3402 y 508-3656 **Fax:** ++58 (212) 571-8402
Correo electrónico: dict@cgr.gov.ve
Depósito Legal pp 197502DF394
ISSN 1315-5970

La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela no se hace solidaria con los conceptos emitidos en los artículos de opinión que se insertan en la presente publicación.



Revista de
**CONTROL
FISCAL**

CREADA EN 1959

DIRECCIÓN: COMITÉ DE PUBLICACIONES

septiembre-diciembre de 2004

N° 156

CARACAS

VENEZUELA

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

Artículo 14.

Son atribuciones y obligaciones del Contralor General de la República:

1. Velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y demás Leyes relacionadas con esta materia.
2. Dictar las normas reglamentarias sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría.
3. Dictar el Estatuto de Personal de la Contraloría de conformidad con lo previsto en esta Ley, y nombrar, remover, destituir y jubilar al personal conforme a dicho Estatuto y demás normas aplicables.
4. Ejercer la administración de personal y la potestad jerárquica.
5. La administración y disposición de los bienes nacionales adscritos a la Contraloría.
6. Representar a la Contraloría en el Consejo Moral Republicano.
7. Colaborar con todos los órganos de la Administración Pública, a fin de coadyuvar al logro de sus objetivos generales.
8. Dirigir la actuación de la Contraloría, con preferencia hacia las áreas de mayor importancia económica e interés estratégico nacional.
9. Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública.

10. Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal.
11. Presentar cada año el proyecto de Presupuesto de Gastos de la Contraloría.
12. Fomentar el carácter profesional y técnico en el ejercicio del control fiscal.
13. Presentar un informe anual ante la Asamblea Nacional, en sesión plenaria, y los informes que en cualquier momento le sean solicitados por la Asamblea Nacional.

Artículo 25.

El Sistema Nacional de Control Fiscal se regirá por los siguientes principios:

1. La capacidad financiera y la independencia presupuestaria de los órganos encargados del control fiscal, que le permitan ejercer eficientemente sus funciones.
2. El apoliticismo partidista de la gestión fiscalizadora en todos los estratos y niveles del control fiscal.
3. El carácter técnico en el ejercicio del control fiscal.
4. La oportunidad en el ejercicio del control fiscal y en la presentación de resultados.
5. La economía en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda de los beneficios esperados.
6. La celeridad en las actuaciones de control fiscal sin entorpecer la gestión de la Administración Pública.
7. La participación de la ciudadanía en la gestión contralora.

Revista de **CONTROL FISCAL** **CONTENIDO** **156**

PRESENTACIÓN 9



ENFOQUES

El CONTROL Ciudadano: EXPERIENCIAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES 11

TEMA 1, XIV ASAMBLEA de la OLACEFS

APORTES:

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN ARGENTINA 47

CONTRALORÍA GENERAL de la República de Chile 67

CONTRALORÍA GENERAL de la República de Colombia 85

MINISTERIO de Auditoría y CONTROL de la República de Cuba 115

Tribunal de CUENTAS de España 131

CONTRALORÍA GENERAL de la República del PERÚ 145



SENTENCIAS

SENTENCIA del Tribunal Supremo de Justicia, SALA CONSTITUCIONAL, N° 2832 de fecha 7 de diciembre de 2004, LA CUAL ANULA LA SENTENCIA OBJETO de CONSULTA que dictó el Juzgado Superior en lo Civil y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO de la REGIÓN NOR-ORIENTAL el 28 de mayo de 2004, ASUME LA COMPETENCIA EN PRIMERA INSTANCIA y DECLARA INADMISIBLE LA DEMANDA de AMPARO INCOARTADA 163



INTERNACIONAL

CONTROL CIUDADANO: EN LA MIRA DE LA OLACEFS 177



NOTAS INSTITUCIONALES

FORO POLÍTICAS DE SEGURIDAD FINANCIERA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA 183

CURSO INTERNACIONAL CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE AUDITORÍA FINANCIERA 185

TALLERES PARA LA FORMACIÓN DE ESPECIALISTAS EN CAPACITACIÓN DE ADULTOS 187

VI REUNIÓN DEL COMITÉ DE CAPACITACIÓN REGIONAL DE LA OLACEFS 188

XVIII INCOSAI CELEBRADO EN LA CIUDAD DE BUDAPEST 189

IX CONGRESO LATINOAMERICANO DE AUDITORÍA INTERNA 198

IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD 200

IV REUNIÓN DEL SECRETARIADO PERMANENTE DE TRIBUNALES DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA Y SEGUNDA REUNIÓN DE ENTIDADES OFICIALES DE CONTROL PÚBLICO DEL MERCOSUR 202

BUENOS AIRES SEDE DEL XXXII CONSEJO DIRECTIVO Y DE LA XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS 203

SUSCRITO ACUERDO DE COOPERACIÓN CON LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN RUSA 218

IV REUNIÓN DE COMTEMA 219

CURSO INTERNACIONAL DE AUDITORÍA AMBIENTAL 221

FORO INTERNACIONAL CALIDAD DEL CONTROL FISCAL: MOTOR DE TRANSPARENCIA Y LEGITIMIDAD 223

PRESENTACIÓN

La participación de los ciudadanos en las tareas relacionadas con la vigilancia, evaluación, y control del uso y gestión de los recursos públicos es lo que da origen al control ciudadano. Cada ciudadano por consiguiente debe controlar la gestión del Estado en el ámbito nacional, estatal y municipal, pues “Contralores somos todos”.

El Control Ciudadano es el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad.

Aun cuando en anteriores encuentros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) se han discutido y analizado diversos temas técnicos en los cuales se han destacado aspectos vinculados con el control ciudadano, como tema central solamente ha sido tratado en la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en Buenos Aires, Argentina, en noviembre de 2004. La ponencia base elaborada por la Contraloría venezolana en su condición de Presidente Coordinador del Tema 1, Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, se inserta en el segmento Enfoques de esta edición de la revista. Allí se mencionan los antecedentes en relación con la participación ciudadana, importancia de la participación, resistencias y obstáculos para la participación ciudadana, criterios y condiciones que deben orientar la participación de los ciudadanos; la vinculación

de la participación y el control; transparencia, rendición de cuentas y control; base legal; y mecanismos y formas de participación, entre otros aspectos.

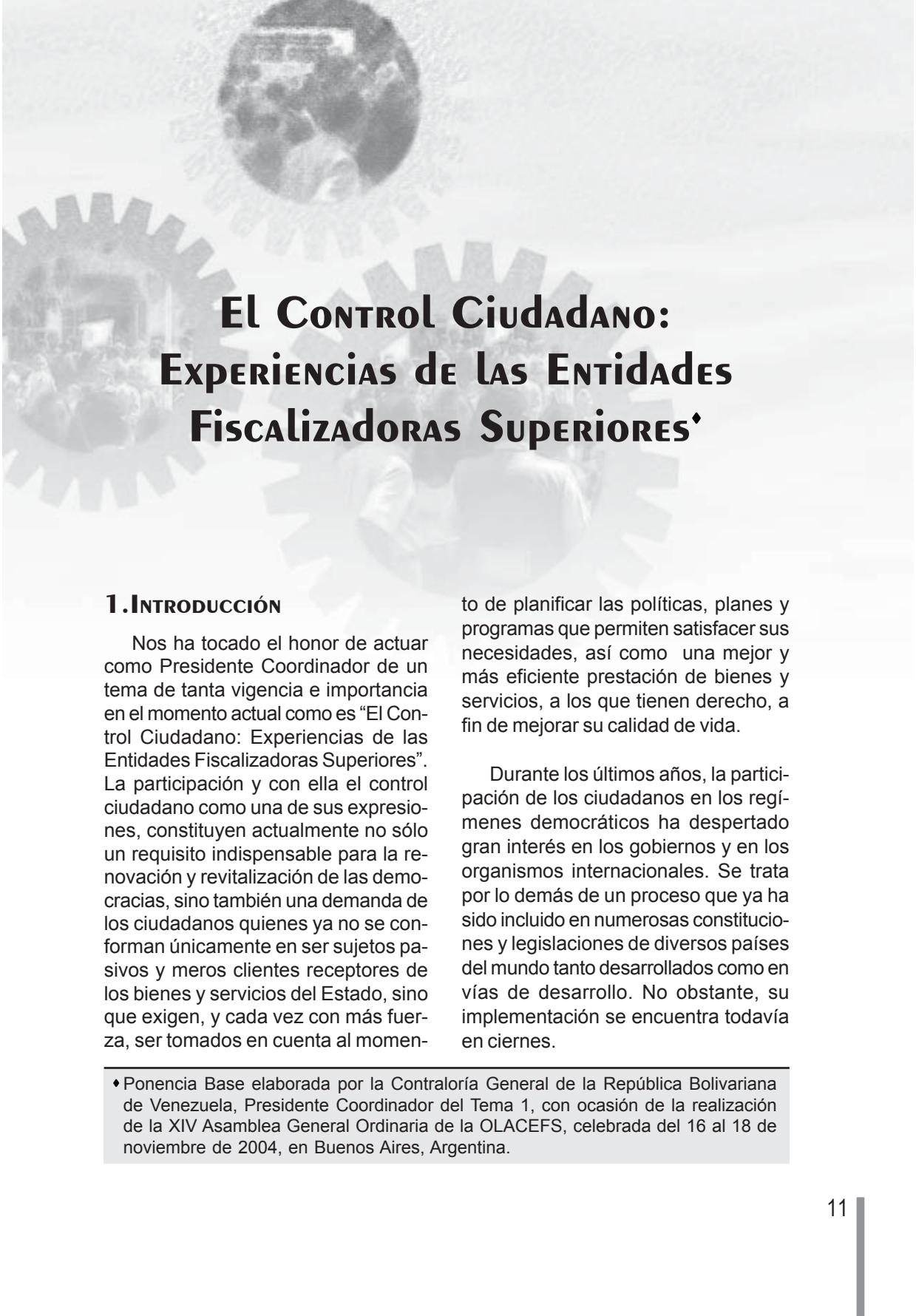
Asimismo, se publican algunos de los aportes técnicos que sobre el tema elaboraron las EFS de: Argentina, Chile, Colombia, Cuba, España y Perú.

Conforma también esta publicación, la Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 2832 de fecha 7 de diciembre de 2004.

En nuestro segmento Internacional presentamos una breve síntesis del Control Ciudadano: en la mira de la OLACEFS y en Notas Institucionales, otro de nuestro acostumbrado espacio, comentamos algunos de los eventos internacionales a los cuales asistió la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

EL COMITÉ DE PUBLICACIONES





EL CONTROL CIUDADANO: EXPERIENCIAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES[♦]

1. INTRODUCCIÓN

Nos ha tocado el honor de actuar como Presidente Coordinador de un tema de tanta vigencia e importancia en el momento actual como es “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. La participación y con ella el control ciudadano como una de sus expresiones, constituyen actualmente no sólo un requisito indispensable para la renovación y revitalización de las democracias, sino también una demanda de los ciudadanos quienes ya no se conforman únicamente en ser sujetos pasivos y meros clientes receptores de los bienes y servicios del Estado, sino que exigen, y cada vez con más fuerza, ser tomados en cuenta al momen-

to de planificar las políticas, planes y programas que permiten satisfacer sus necesidades, así como una mejor y más eficiente prestación de bienes y servicios, a los que tienen derecho, a fin de mejorar su calidad de vida.

Durante los últimos años, la participación de los ciudadanos en los regímenes democráticos ha despertado gran interés en los gobiernos y en los organismos internacionales. Se trata por lo demás de un proceso que ya ha sido incluido en numerosas constituciones y legislaciones de diversos países del mundo tanto desarrollados como en vías de desarrollo. No obstante, su implementación se encuentra todavía en ciernes.

♦ Ponencia Base elaborada por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, Presidente Coordinador del Tema 1, con ocasión de la realización de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, celebrada del 16 al 18 de noviembre de 2004, en Buenos Aires, Argentina.

La participación ciudadana representa un factor prioritario en el control de la gestión del Estado así como en la lucha contra la corrupción. Las exigencias de la ciudadanía, en el ejercicio de sus legítimos derechos, de una mejor gerencia y de un uso más racional del erario público por parte de las entidades públicas que generan bienes y servicios, su interés por la efectiva rendición de cuentas de parte de los gobernantes, y la aplicación de acciones eficaces que disminuyan o eviten la corrupción y el fraude contra el patrimonio público, entre otros temas, representan grandes desafíos para nuestras Entidades de Fiscalización Superior.

Con miras a que la participación de los ciudadanos en los ámbitos social, económico y político sea puesta en práctica, y constituya un componente esencial de la vida democrática misma de un país, se ha iniciado un proceso de reflexión y búsqueda de mecanismos que permitan ampliar y habilitar espacios para que dicha participación se haga realidad, proporcionándole a los ciudadanos los medios necesarios para su implementación. Se espera, de este modo, fortalecer la democracia como régimen político y hacer de ella una cultura y un sistema de vida. Al establecer una nueva dinámica entre la sociedad civil y el Estado, se aspira igualmente brindarle una mayor legitimidad a la acción gubernamental.

Queremos expresar un reconocimiento muy especial, así como nuestro agradecimiento a todas las Entida-

des Fiscalizadoras miembros de la OLACEFS que nos han ayudado a elaborar y desarrollar este tema gracias, en unos casos, a los aportes sustanciales acerca del tema en cuestión y previamente recibidos, y en otros casos mediante sus respuestas a los cuestionarios que le fueran remitidos con posterioridad por la Auditoría General de la Nación de la República Argentina, en su carácter de Secretario Relator del tema, con miras a estimular la reflexión e investigación sobre el tema por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y prepararnos de este modo a su tratamiento y discusión durante esta Asamblea. Muchos de ellos se recibieron muy recientemente y por este motivo no toda la riqueza de la información allí contenida ha podido ser aprovechada en su amplia extensión y profundidad.

A lo largo de esta ponencia y a los efectos de su presentación, hemos hecho un esfuerzo especial por incorporar las ideas y reflexiones contenidas en los aportes, destacando en algunos casos aquellas a las que las EFS hacían referencia.

Nos hemos centrado especialmente en todos aquellos aspectos directamente relacionados y vinculados con la participación y el control ciudadano, y en los mecanismos y experiencias de cada EFS en la materia, por considerar que por la importancia de estos tópicos podíamos extraer aplicaciones prácticas para nuestras respectivas instituciones de control.

Dadas las limitaciones de tiempo y espacio, y en razón de lo antes citado, no nos hemos extendido en el desarrollo de los marcos constitucionales y legales específicos de cada país y de cada EFS, lo que hubiera requerido un conocimiento y un estudio comparativo de mayor profundidad del que aquí podíamos hacer. Aquellos interesados en profundizar un poco más estos aspectos, pueden acudir a los documentos y cuestionarios que nos fueron remitidos, y que conforman los soportes técnicos del tema en comento.

En nuestro carácter de Presidente Coordinador de este tema, deseamos manifestar nuestro agradecimiento por su valiosa ayuda, en cuanto a los aportes recibidos de las Entidades Fiscalizadoras siguientes:

- Auditoría General de la Nación Argentina
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
- Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande del Sur de Brasil
- Contraloría General de la República de Chile
- Contraloría General de la República de Colombia
- Ministerio de Auditoría y Control de la República de Cuba
- Tribunal de Cuentas de España
- Contraloría General de la República del Perú

Fueron igualmente valiosas las contribuciones que nos suministraron, a través de los cuestionarios:

- Auditoría General de la Nación Argentina
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
- Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande del Sur de Brasil
- Contraloría General de la República de Colombia
- Contraloría General del Estado de Ecuador
- Auditoría Superior de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos
- Contraloría General de la República de Nicaragua
- Contraloría General de la República de Paraguay
- Contraloría General de la República del Perú
- Tribunal de Cuentas de la República de Portugal

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. ANTECEDENTES:

LA PARTICIPACIÓN COMO UN DERECHO Y UN DEBER

La democracia, definida de manera sencilla como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, descansa en el principio esencial de que la soberanía reside en el pueblo. Por consiguiente, la autoridad y el poder descansan en este, quien por medio del voto los transfiere al gobierno por él legítimamente elegido.

El ciudadano tiene, por tanto, la obligación de velar por la buena gestión

gubernamental. Esta obligación constituye una responsabilidad indelegable. Al mismo tiempo, el gobierno y la administración pública, cuya razón de ser y finalidad es servir al ciudadano y a la sociedad civil en general, están en la obligación de dar cuenta del uso que han hecho del erario público, que como su nombre indica, es de todos.

Por mucho tiempo, el ejercicio de la democracia estuvo limitado a la elección de los gobiernos nacionales. A medida que se fueron profundizando los regímenes democráticos como sistemas políticos, las sociedades fueron paulatinamente también democratizando su cultura. Al mismo tiempo sus necesidades y problemas en todos los ámbitos comenzaron a crecer de manera vertiginosa en complejidad y amplitud, desbordando la capacidad del Estado para resolverlos. Comienza a gestarse la idea de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos que son, en definitiva, de su ingerencia, basados en el derecho y el deber de participación que le son inherentes -los cuales no se limitan al ejercicio del voto-, y se inician los procesos de descentralización o desconcentración del Estado. Es así como empiezan a fortalecerse los gobiernos locales, a nivel estatal y municipal, más próximos al ciudadano, no sólo mediante la elección directa de sus autoridades sino a través de la transferencia de recursos por parte del Estado.

En efecto, el Estado, que hasta ese momento concentraba todo el poder y los recursos en sus manos, comienza

a transferir a los gobiernos locales estatales y municipales, legítimamente elegidos, el poder y los recursos necesarios para que puedan ejercer sus funciones de manera eficiente, y respondan efectivamente a las necesidades y problemas de sus habitantes. Los gobiernos locales empiezan así a desempeñar un papel de gran importancia como intermediarios entre los gobernados y las autoridades centrales, papel éste que las nuevas tendencias hacia una mayor participación de los ciudadanos en la formulación de políticas y planes, en la toma de decisiones y su subsecuente implementación, y en la evaluación y control de todo este proceso, se ha venido incrementando con el tiempo y adquiriendo una importancia cada vez mayor.

2.2. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana se ha convertido, de algún modo, en la panacea para resolver los problemas que aquejan a las democracias modernas. Sin restarle méritos, pero sin caer tampoco en exageraciones que no se compatibilizan con la realidad, varios son los aportes y contribuciones que la participación de los ciudadanos hacen a la sociedad. Entre ellos se destacan los siguientes:

- Un mayor respaldo y ayuda en la realización de los planes gubernamentales nacionales, de modo particular en los locales, gracias a la participación de los ciudadanos en su formulación y planificación. En

tanto cuanto dichos planes recojan, de algún modo, sus aspiraciones, necesidades y problemas, los ciudadanos estarán más dispuestos a brindarles su respaldo.

Por otra parte, nadie como el propio sujeto a quien se dirigen los planes y programas conoce tan bien cuáles son sus problemas e intereses y la urgencia de los mismos. Por eso, la propia comunidad es la fuente más precisa para la detección de los mismos y ayuda, al mismo tiempo, a determinar las prioridades.

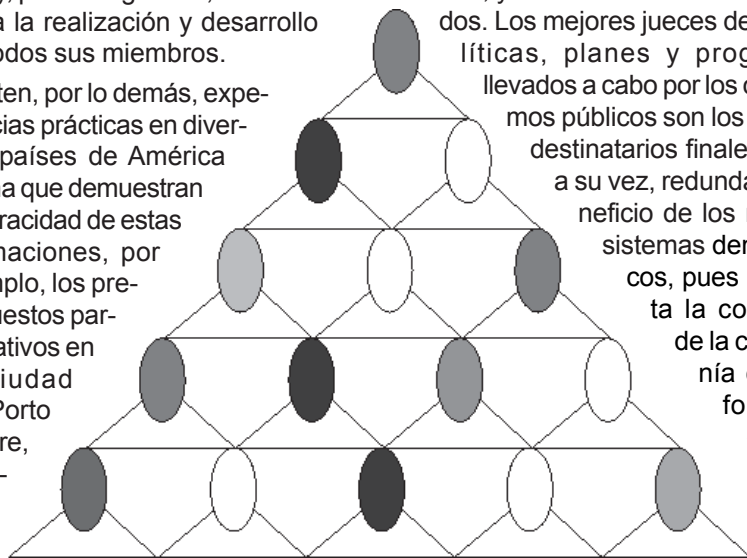
Evidentemente, dichos planes deben armonizarse con los planes de las demás comunidades, a fin de dar respuesta y satisfacer las necesidades y prioridades de la mayoría de los miembros de una sociedad - y no limitarse solo a unos pocos-, y con las políticas y fines estratégicos del Estado, determinados en función del bien común de la sociedad y, por consiguiente, conducentes a la realización y desarrollo de todos sus miembros.

Existen, por lo demás, experiencias prácticas en diversos países de América Latina que demuestran la veracidad de estas afirmaciones, por ejemplo, los presupuestos participativos en la ciudad de Porto Alegre, Bra-

sil (ampliamente conocidos por su éxito y que congregan hoy en día, en sus distintas etapas, a más de 100.000 personas) y muchas otras en diversos campos de la vida comunitaria y social del continente y de otras partes del mundo, si bien hay que reconocer que no son las más numerosas.

Como consecuencia de lo anterior, se puede dar un mejor uso -en cuanto a calidad y oportunidad- más racional, apropiado y realista de los recursos públicos, que contribuya a incidir efectivamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos comunes y corrientes, y a fortalecer las instituciones del Estado y su capacidad de respuesta.

- Una mayor confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes, especialmente cuando el ciudadano interviene en la vigilancia de la ejecución de los planes y programas, y en el control de sus resultados. Los mejores jueces de las políticas, planes y programas llevados a cabo por los organismos públicos son los propios destinatarios finales. Esto, a su vez, redundará en beneficio de los mismos sistemas democráticos, pues aumenta la confianza de la ciudadanía en esta forma de gobierno.





Si además el gobierno cumple con lo acordado en los planes y programas, dicha credibilidad aumentará, y la población estará más proclive a pagar impuestos, pues lo que aporta lo recibe en retorno en más y mejores servicios y obras, y la motivará a continuar participando.

En efecto, la generación de confianza es vital y la participación es una condición esencial para fomentar esta confianza. La comunicación y el diálogo son aquí indispensables.

La vigilancia y control de los ciudadanos durante el proceso de ejecución de los planes y programas del Estado y, al final, de sus resultados, permite efectuar rectificaciones, en unos casos; y, en otros, permite reorientar la gestión e incluso redefinir los propios planes y políticas si fuere necesario.

- Una mayor transparencia y eficiencia en el uso y administración del erario público y, en última instancia, una mayor honestidad pues se sabe que la utilización y gestión del mismo es supervisada y evaluada por los propios ciudadanos. Esto a su vez puede incidir en una disminución de la corrupción.

2.3. RESISTENCIA y OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana es un proceso largo, complejo y difícil. De allí que las experiencias exitosas conocidas sean pocas y los fracasos por el contrario sean bastante numerosos.

En su implementación se puede tropezar con diversos obstáculos. Entre ellos se destacan:

- El individualismo y la pasividad, y a veces hasta la indolencia, de la población no acostumbrada a involucrarse en actividades de carácter comunitario, poco inclinada a participar en asuntos sociales, económicos y políticos de interés nacional, y deseosa de que piensen por ella y resuelvan sus necesidades y problemas sin tener que hacer mayor esfuerzo al respecto.
- La ausencia de una cultura participativa que despierte el interés de la ciudadanía, la estimule a involucrarse en los asuntos vecinales, locales y nacionales, proporcionándole al mismo tiempo, los medios para participar en los asuntos de su interés.
- La falta de competencia del ciudadano común en cuanto a los asuntos sobre los cuales debe emitir opinión, tanto más si son de carácter técnico (planificación, presupuesto, evaluación de obras y servicios, entre otros). Este aspecto es de particular importancia en lo que se refiere al control ciudadano pues, por su misma naturaleza, éste requiere conocimientos y destrezas particulares.
- La resistencia al cambio, característica bastante común al ser humano en general, por los esfuerzos de aprendizaje y adaptación que las nuevas situaciones exigen.
- La ausencia en la práctica —no así en el ámbito constitucional y legal de la mayoría de los países— de ver-

daderos mecanismos operacionales, y de espacios o instancias a través de las cuales los ciudadanos puedan participar.

- Distinto a lo señalado anteriormente, y como la otra cara de la misma moneda, puede ocurrir también que se subestime a los ciudadanos como personas con capacidad y competencia suficiente, y de no tenerlas, con capacidad para adquirirlas si fuera necesario, para aportar soluciones a sus necesidades y problemas, y evaluar y controlar los resultados.
- El rechazo de las instituciones del Estado y de sus directivos a ser vigilados y evaluados por los ciudadanos.
- El afán de los gobiernos por controlar e imponer sus proyectos y programas en beneficio de sus intereses, muchas veces personales, sin tomar en consideración las necesidades y problemas reales de la población y de la nación y, a veces, en detrimento de los mismos. Esta conducta puede presentarse también entre las asociaciones conformadas por los ciudadanos.
- El predominio de los intereses particulares y egoístas –que se refleja a veces en un individualismo y un nacionalismo exacerbado– y la carencia de un verdadero sentido de lo comunitario. Los individuos y grupos con frecuencia están más concentrados en defender sus propios intereses que en buscar el bien de todos. Puede incluso ocurrir que dichos intereses no sean legítimos o

que vayan en detrimento de los demás.

En caso de un conflicto de intereses deben prevalecer los criterios de bien general y de equidad. Ello puede exigir la supeditación, postergación e incluso el sacrificio de los intereses particulares en aras del bien de la colectividad.

- La falta de una verdadera cultura de diálogo y de respeto al otro, condición indispensable para la participación.
- El afán de poder y la ambición de dominio presente en el corazón del hombre, en total contraposición a la participación equitativa de los ciudadanos.
- La tendencia a convalidar los proyectos personales, definidos a priori, sin un auténtico interés y respeto por la población. La opinión de los ciudadanos es buscada más bien para cubrir una apariencia y llenar un formulismo, que por un verdadero sentido de aprecio, respeto, espíritu de servicio y genuino interés por la misma.
- El inmediatismo o la falta de objetivos y políticas nacionales y globales a largo plazo y la tendencia a limitarse solamente a resolver urgencias sin perspectivas de futuro. Como consecuencia se pospone de manera indefinida la solución de problemas estructurales de fondo y la implementación de acciones cuyos resultados no son inmediatos pero que, sin embargo, en el largo plazo redundarán en un mayor beneficio para todos.

- Un exceso injustificado de participación. Representa la otra cara de la moneda, mas no debe perderse de vista. Los ciudadanos no pueden participar en todo y todo el tiempo pues, desde un punto de vista realista y práctico, esto no es posible. Se estaría además desgastando un mecanismo de gran utilidad como es el de la participación, se obstaculizaría y se haría sumamente pesada la labor misma del Estado, disminuiría la confianza y credibilidad en las instituciones y, en última instancia, se debilitaría a la democracia misma.

Es importante que la ciudadanía participe únicamente en la deliberación y control de aquellos aspectos que revisten real importancia para la población y el país, y sobre los que efectivamente ella puede y debe decidir.

2.4. CRITERIOS Y CONDICIONES QUE DEBEN ORIENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

Existe una serie de condiciones y criterios que deben ser considerados por todos los actores y organismos interesados y vinculados con la participación de los ciudadanos, y que las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tomar en cuenta al momento de definir su acción. Entre ellos se destacan los siguientes:

A. RELEVANCIA

Consiste en poner a deliberar a la ciudadanía sólo en aquellos asun-

tos que son verdaderamente relevantes, de impacto nacional y local, y de interés especial para ella, en cuanto atañen a temas directamente vinculados con el mejoramiento de su calidad de vida y la de su entorno.

B. HONESTIDAD Y CONFIANZA

MUTUA

Tanto el gobierno como los ciudadanos deben ser honestos en sus solicitudes y planteamientos. La consulta no siempre implicará una puesta en práctica de lo planteado, pues existen otros factores que deben tomarse en consideración, y es importante que los ciudadanos estén conscientes de ello. Pero además el gobierno no debe utilizar los mecanismos de consulta de los ciudadanos para simplemente cubrir una apariencia de legitimación de sus proyectos, o para decidir y aplicar los planes y decisiones previamente determinados. Pues de este modo, la participación como mecanismo de actualización de la democracia perderá credibilidad.

Debe, por tanto, existir un mutuo respeto entre ambos por el cual, el primero, el gobierno, aprecie verdaderamente lo que el ciudadano le aporta y confíe en su criterio y capacidad, incluso técnica si fuere el caso; y los segundos, los ciudadanos, confíen en que el gobierno es capaz de realizar las acciones necesarias para verdaderamente solucionar los problemas reales urgentes, satisfacer las necesidades

presentes, y prever y crear las condiciones y mecanismos para la satisfacción de las futuras, utilizando los aportes hechos por los ciudadanos.

Igualmente, debe existir una definición muy clara acerca de los roles que le corresponde desempeñar a cada uno, para evitar esfuerzos, malentendidos y conflictos innecesarios.

c. CONTINUIDAD

La participación de los ciudadanos no puede ser esporádica o agotarse en unas cuantas reuniones. Hay que prever mecanismos y espacios permanentes que garanticen una participación que perdure en el tiempo, así como estímulos para la misma. De igual modo, hay que ir recogiendo y acumulando la experiencia adquirida, conservarla y transmitirla, para evitar en el futuro desperdiciar tiempo y recursos, pues esto desalentaría a los ciudadanos.

Hay que tener claro, sin embargo, que la participación no siempre es fácil. Se trata de un proceso, la mayoría de las veces muy complejo, que requiere de aprendizaje, y cuyos beneficios son por lo general graduales y no siempre se perciben.

d. PROGRESIVIDAD

La participación es un proceso gradual en el tiempo. Al inicio no se puede asignar ni recargar a los ciudadanos con demasiadas responsabilidades a la vez. El proceso debe ser progresivo, creando las condi-

ciones y proporcionando los instrumentos que permitan que:

- el ciudadano se encuentre capacitado para participar y pueda hacerlo;
- se dispongan los espacios y mecanismos para que la participación tenga lugar;
- las autoridades involucradas tengan la disposición, preparación y cultura que permitan que la participación sea posible, para aprovechar al máximo los beneficios que de ella derivan.

En efecto, la participación es un proceso en dos direcciones; y así como es importante que el ciudadano reúna las condiciones necesarias en cuanto a capacitación y cultura para participar, de igual manera, las autoridades involucradas deben también reunir las condiciones y tener la disposición y cultura para promoverla, facilitarla y ser receptivos frente a ella.

Las responsabilidades y funciones que se le entregan a las comunidades de ciudadanos deben, en consecuencia, hacerse dentro de un clima de mutuo respeto, de manera lenta y progresiva. En la medida en que los actores involucrados en ella reúnan las condiciones y la experiencia para que la participación tenga lugar, mayores serán sus posibilidades de éxito.

e. UNIVERSALIDAD

La manera como se hace la convocatoria y la amplitud de la misma

es un factor crítico y de gran importancia. Con frecuencia se hace mucho énfasis en la existencia de mecanismos y espacios de participación y se descuida un aspecto de crucial importancia, la transmisión de un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo.

La participación queda entonces limitada a unos pocos grupos que controlan así el escenario y carece, en consecuencia, de verdadera representatividad. Involucrar el mayor número de participantes es una condición indispensable para lograr decisiones realmente legítimas, fruto del trabajo colectivo de todos.

f. Educación cívica

Constituye el factor clave de la participación. Si la ciudadanía no está debidamente preparada, los peligros a que se hizo referencia anteriormente se acentúan y habrá mayor tendencia a caer en la manipulación, el populismo, el elitismo o el cortoplacismo.

La condición del ciudadano y su participación en los asuntos que le conciernen no es algo dado per se. Hay que aprender y conquistar ambas cosas y ello no es posible sin educación cívica. Esto es tanto más importante en el ámbito de control, donde se requieren ciudadanos educados no sólo en las técnicas y prácticas elementales de la auditoría, sino también en valores fundamentales como

la probidad, la solidaridad, la ética y las altas virtudes cívicas que le permitan participar de manera directa y organizada, individual o asociativa, en la actividad de control fiscal del Estado.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL

La participación de los ciudadanos en las tareas relacionadas con la vigilancia, evaluación y control del uso y gestión de los recursos públicos es lo que da origen al control ciudadano. Cada ciudadano por consiguiente debe controlar la gestión del Estado a nivel nacional, estatal y municipal, pues **“Contralores somos todos”**. Se trata de un derecho a la vez que un deber.

Mediante los mecanismos de control, los ciudadanos, defienden sus derechos ante los gobiernos y el Estado, contribuyen además a prevenir y a luchar contra la corrupción, - problema por demás muy agudo y crítico en los actuales momentos en nuestros países y en el mundo entero- y luchan por el mejoramiento de su calidad de vida.

Cuando los sistemas de control son eficaces y eficientes, y conducen efectivamente a un mejoramiento en el uso y gerencia de los recursos públicos, permitiendo de ese modo una adecuada y eficiente prestación y suministro de bienes y servicios (léase empleo, salud, vivienda, educación, entre otros) que realmente satisfacen las necesidades y de-

mandas sociales fundamentales, y se realiza, al mismo tiempo, una verdadera lucha contra la corrupción, las posibilidades de que la población se interese en participar y en contribuir incluso con dichas actividades aumentarán.

Esta tarea de vigilancia se puede llevar a cabo en las distintas fases o momentos en los que se puede descomponer, de manera general, la realización de las acciones en el ámbito público, a saber, la planificación o planeación, como también se la suele llamar (incluye, entre otros, la formulación de objetivos, la definición de actividades, tareas y recursos para alcanzarlos, el cronograma de actividades, etc.); la puesta en práctica de lo planificado, que constituye la fase de ejecución propiamente dicha, y la supervisión, seguimiento, y evaluación final. A lo largo de todo el proceso en sus tres fases se pueden realizar tareas de vigilancia y control (previo, concomitante y posterior). El ejercicio de estas tareas permite no sólo identificar los problemas sino también proponer alternativas de solución.

La tendencia general en las EFS del mundo entero se dirige a concentrarse cada vez más en las actividades de control posterior, dejando a las unidades de auditoría interna o contralorías internas de los diferentes organismos y entes de la administración pública la responsabilidad de ejercer los otros dos, y reservando su intervención en estos últimos, sólo en aquellos casos que realmente lo exigen o ameriten.

De manera concreta, uno de los mecanismos fundamentales a través de los cuales se ejerce el control ciudadano es la rendición de cuentas (dado que es justamente el objeto del Tema III, nos limitaremos simplemente a mencionarlo por la importancia que tiene en el ámbito del control, sin proceder a analizarlo). Constituye, de algún modo, el puente entre las instituciones gubernamentales, con sus controles internos y externos, y el control social. De allí la importancia que tiene para el ciudadano el acceso a la información relativa a los planes, a los presupuestos y a su ejecución, y a los resultados finales bajo la forma que sean (fundamentalmente bienes y servicios). Es aquí donde la transparencia, criterio y aspiración de tanta importancia en el ámbito del control, presente en la casi totalidad de nuestras legislaciones, desempeña un rol particularmente crucial.

3.1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL CONTROL CIUDADANO

De lo anteriormente expuesto se desprende que el Control Ciudadano es el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de

manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad.

3.2. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL

La transparencia es la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos. En efecto, uno de los aspectos más importantes de las cuentas públicas no es sólo presentarlas y analizarlas para examinar la honestidad y eficiencia de su manejo, así como su adecuación a los objetivos para los que estaba establecida su utilización; es también hacer que dicha información llegue al ciudadano haciéndola lo más comprensible, accesible y por consiguiente, transparente. Forma también parte de la transparencia en materia de contratación la realización de procesos de licitación abiertos, públicos y equitativos.

Por eso cuando se habla de transparencia no se hace sólo referencia a la exposición de cifras, datos, referen-

cias y cuadros; se apunta más a la gestión, a la información precisa y clara que se requiere para la toma de decisiones, y a la posterior rendición de cuentas. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas son requisitos y condiciones indispensables para el control ciudadano. En efecto, sólo un ciudadano bien informado puede participar y efectuar observaciones, aportes y recomendaciones verdaderamente significativos.

El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. El término está íntimamente ligado a los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información, entre otros, tanto más cuando se trata del funcionario público.

En efecto, la transparencia en la gestión pública, la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones del gobierno, la responsabilidad de los funcionarios públicos en cuanto a sus decisiones y a su gerencia de los recursos del erario público, son componentes fundamentales de un sistema democrático y elementos complementarios del derecho inherente al ciudadano de elegir a sus autoridades.

De hecho, la democracia se consolida y solidifica cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencias y responsabilidades, principalmente en el sector público. Si un Estado no los garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no hay



un sistema real de participación activa por parte del mismo, así como instituciones que faciliten su participación en lo concerniente al manejo y control de los fondos públicos; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces se caerá en la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravada por la falta de seguridad jurídica.

3.3. ALGUNAS MEDIDAS PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA

Algunas de las propuestas que se pueden formular al respecto, agrupadas por áreas, son las siguientes:

ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Se requiere promover e implementar una administración eficiente y transparente de los recursos públicos, a través de una clara definición de funciones y responsabilidades y de buenas prácticas de gestión pública, administración financiera, evaluación y control. En lo relativo a las finanzas o cuentas públicas, el principio del equilibrio presupuestario es clave. Para ello es necesario actuar como lo hacen las empresas económicamente sanas, equilibrando recursos y gastos como regla de oro, es decir, no gastando más de lo que ingresa. Al mismo tiempo, hay que exigir transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto.

Es indispensable, asimismo, que el gobierno cuente con políticas y planes

concretos y específicos con visión de futuro, que sean ejecutables, a fin de evitar la improvisación, el inmediateísmo y la actuación en función de las urgencias del momento sin perspectiva de largo alcance.

Es importante fortalecer a las instituciones responsables de efectuar el control así como ampliar la capacidad de auditoría de los distintos organismos públicos. La realización de auditorías externas, así como la obligación de rendir cuentas o la responsabilidad conducen a una mayor transparencia y honestidad en la gestión.

En cuanto a las políticas monetarias y financieras es preciso reforzar su eficacia mediante el acceso público a la información concerniente a las mismas, a sus metas e instrumentos y al conocimiento de las buenas prácticas de transparencia. Un buen gobierno, además, independientemente del mayor o menor grado de autonomía del que gocen las autoridades monetarias y financieras, debe exigir que los bancos centrales y los organismos financieros rindan cuentas de sus actividades y se ajusten a normas de transparencia.

SISTEMA JUDICIAL Y MARCO LEGAL

Hay que impartir y administrar una justicia basada en principios y normas constitucionales y legales, que sea transparente en sus actuaciones.

Es además necesario racionalizar las leyes de adquisiciones públicas y la amplia desregulación, así como aprobar



leyes que exijan a los gobiernos proporcionar la documentación pertinente acerca de los procedimientos presupuestarios y los gastos efectuados, las adjudicaciones de contratos públicos y las licitaciones, para que tanto los ciudadanos como los medios de comunicación y las ONG puedan obtener la información que requieren para comprender, evaluar y monitorear las actividades, contrataciones y privatizaciones que están realizando sus gobiernos. A tal efecto se precisa crear redes y bases de datos, tanto nacionales como regionales, accesibles a todos.

Es muy importante además que el gobierno respete las leyes y las normas vigentes cumpliéndolas y haciéndolas cumplir.

En lo que se refiere a la región, la promoción de la transparencia requiere que los países apliquen en forma efectiva e integral los instrumentos jurídicos internacionales, en especial la Convención Interamericana contra la Corrupción.

4. ANTECEDENTES EN LA OLACEFS EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL

El tema de la participación y del control ciudadano no es un tema nuevo en el seno de la OLACEFS. De hecho ha sido tratado en diversas ocasiones, unas veces de manera directa y, otras indirectamente. A fin de aprovechar algunos de los aportes y experiencias existentes, y beneficiarnos de ellos incluyéndolos en nuestra labor actual, extraeremos a modo de antecedente, algunos de los aspectos más destacados al respecto en las Asambleas Generales Ordinarias de la OLACEFS. No pretendemos con ello agotarlos todos y en tal sentido pedimos de antemano excusas por si obviamos alguno que hubiera debido ser aquí considerado.

Es así como ya en la IV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en el año 1994, en Montevideo, Uruguay, al tratar el Tema I "Las nuevas técnicas de investigación y control para combatir la corrupción" se conoció de algunas experiencias novedosas en las EFS, concretamente la de Colombia, que sirvieron de modelo para otras EFS de la región. Se trata de la División de Participación Ciudadana, creada en el año 1994, la cual habilitó un espacio institucional para que los ciudadanos denunciaran las posibles irregularidades en el manejo de la Hacienda Nacional.

Posteriormente, en la V Asamblea General Ordinaria celebrada en Lima,

Perú, 1995, se trató el asunto de manera directa en el Subtema 1 “Las EFS y los Sistemas de Participación Ciudadana”. Entre las conclusiones mencionadas en ese entonces se destacan: la promoción por parte de las EFS de la participación cívica, la cual está llamada a desempeñar un importante rol en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública; el establecimiento de un programa de denuncias y sugerencias ciudadanas con procedimientos específicos, como medio de conexión entre la sociedad y las EFS, que facilite la detección de actos de corrupción en el uso de los fondos públicos o de ineficiencias en la gestión de los funcionarios públicos, y le permita a las EFS, realizar una programación mejor y más realista de las actividades de control, con objetivos comunes anticorrupción, y genere, como consecuencia, mayor confianza en las instituciones del Estado de Derecho.

Y más adelante, entre las recomendaciones de la V Asamblea, en términos resumidos, se señala que: las EFS deben promover el establecimiento de un Sistema de Participación Ciudadana que contemple normas que regulen los canales, formas y modalidades de participación y cooperación de la sociedad con las EFS y con otros organismos competentes en el ejercicio de actividades anticorrupción. Este sistema debe sustentarse en una sólida base jurídica y en una organización ágil que faciliten el proceso de verificación

y seguimiento de las quejas y denuncias, y la evaluación de las sugerencias de la comunidad para mejorar y hacer más transparente la gestión pública; las EFS deben promover y ser un factor decisivo en la determinación y desarrollo de la filosofía del control anticorrupción, la cual deberá basarse en la educación ciudadana especializada y contar con mecanismos de difusión que aseguren su propagación; las EFS deben organizar y mantener una base de datos al respecto que recoja la información legal y técnica, y las experiencias en materia de lucha contra la corrupción de los países, y que esté disponible para los miembros de la OLACEFS.

Ahora bien, es con motivo de la XII Asamblea General de la OLACEFS en México, realizada en septiembre de 2002, cuando se presentan y recogen aspectos cruciales y reflexiones de gran importancia vinculados con la participación y el control en el Tema III “El Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Experiencias y Propuestas de Acción para la Región”. A fin de poner de relieve algunas de las ideas entonces expuestas, y cuya vigencia hoy en día es innegable, a continuación presentaremos de manera breve algunos de los aspectos allí tratados relacionados con la participación y particularmente con el control ciudadano.

A fin de responder a la demanda de democracias más dinámicas y a las exigencias de la ciudadanía en cuanto a honestidad y transparencia, se precisa

reforzar los controles en general y complementar los controles gubernamentales con los llamados controles sociales o controles ciudadanos, los cuales se manifiestan a través de la rendición de cuentas.

Esto a su vez exige la modernización de las EFS en cuanto a su estructura y recursos humanos, la introducción de nuevas tecnologías de trabajo y de información, el mejoramiento de los procesos administrativos internos y los tipos de control y el fomento de la participación ciudadana. En los últimos años, muchas de las EFS que integran la OLACEFS han hecho un esfuerzo en esa dirección.

Tales esfuerzos deben redundar en un mejoramiento de la gestión pública que está siendo fiscalizada para poder conseguir el apoyo de los ciudadanos, quienes están dispuestos a ayudar a financiar los sistemas de control si perciben un mejoramiento en el uso de los recursos públicos, mejoramiento éste que se manifiesta de dos maneras: mediante un efectivo freno a la corrupción, y traducido en bienes y servicios públicos que satisfagan efectivamente las demandas sociales. Es obvio que para poder tener un mayor impacto, las EFS deberán tratar de tener la mayor cobertura posible.

A medida que el ciudadano empieza a tomar conciencia de que el control de los fondos públicos no es un asunto de responsabilidad exclusiva de las EFS, sino que también es responsabilidad suya y de otros actores y or-

ganizaciones, en esa misma medida también le exige a dichas entidades un rol más decidido en la lucha contra la corrupción, y el desarrollo de modelos de rendición de cuentas claros, precisos, transparentes, útiles y a su alcance. Esto le permite al ciudadano no sólo estar informado, sino también opinar y efectuar sus aportes sobre bases sólidas.

De allí la existencia de páginas web donde las EFS ponen a disposición del ciudadano sus informes y otros productos de fiscalización. De esta manera se busca que el ciudadano no sólo esté informado sino que también se involucre en el seguimiento de la implementación de las soluciones y recomendaciones.

Ahora bien, el ciudadano actual no se conforma únicamente con la información acerca de los resultados de las acciones de control y fiscalización de los recursos públicos y de las irregularidades encontradas; desea también que éstas se resuelvan y, con ello, se logre un mejor uso de dichos recursos y un mejor suministro de los bienes y servicios públicos.

Para poder responder a estos y otros desafíos, las EFS están paulatinamente abandonando los controles primarios de los recursos públicos, basados por lo general en controles previos, y concentrándose cada vez más en la fiscalización basada en resultados y riesgos, conocida como control posterior, principalmente a través de auditorías de gestión o de valor por dinero. Y al mismo tiempo, las

EFS están promoviendo la participación de los ciudadanos en las actividades de control, cuyos medios y mecanismos son algo distintos en los diferentes países, buscando, entre otras, su apoyo y ayuda.

Una de las formas de vincular al ciudadano en la fiscalización y rendición de cuentas, y de proporcionarle un espacio para que participe en los asuntos públicos es la denuncia de las irregularidades, lo que ha dado lugar a que en muchas de las EFS de la región se estén creando mecanismos de recepción y procesamiento de denuncias. Dichos mecanismos, para ser realmente efectivos, deben proporcionar insumos que orienten y alimenten los planes y programas de fiscalización.

Finalmente, es importante que las EFS diversifiquen los mecanismos de participación de los ciudadanos en el control promoviendo la creación de otros medios e instancias distintos y no limitados a la atención de denuncias. Examinaremos algunos de ellos al abordar los mecanismos y experiencias de participación y control más adelante.

5. LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL CIUDADANO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES

En términos globales, las constituciones y las diferentes legislaciones generales de los países de América Latina, y de modo particular las relativas a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, consagran los mismos

principios y contienen disposiciones comunes en cuanto al tema que nos ocupa. Para todos, la democracia es el fundamento y la base de sus sistemas políticos; la participación de los ciudadanos en las distintas esferas de la vida nacional y a nivel local (estados o departamentos y municipios o comunas) constituye un principio y un mecanismo de primer orden para la renovación de la democracia, la consecución de administraciones públicas honestas, eficaces y eficientes, y la lucha contra la corrupción; y el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros, condiciones fundamentales para un sano control de los organismos e instituciones del Estado.

No entraremos a profundizar en detalle estos y otros aspectos por razones prácticas y para no extendernos demasiado. Resaltaremos simplemente aquellos aspectos y experiencias particulares contenidos en los aportes que son originales y pueden contribuir a nuestra reflexión y a estimularnos e inspirarnos a emprender nuevas iniciativas o acciones en el ámbito de la participación y el control ciudadano. Hemos tenido que limitarnos a la información suministrada por las EFS que efectuaron aportes. Sin embargo, es muy probable que las demás EFS tengan disposiciones legales y figuras análogas a las que mencionaremos y, por tanto, se encuentren, de algún modo reflejadas, en ellas.

Es así como la Constitución de Chile reconoce y ampara lo que ella denomina los cuerpos intermedios, en sus



variadas formas y expresiones, a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, garantizándoles la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

Como instancias de participación de los ciudadanos la Carta Fundamental chilena prevé la existencia de los Consejos Regionales como órganos de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro de los respectivos ámbitos de competencia de gobierno regional. Éstos tendrán como función aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación. A nivel municipal, se contempla la existencia de un consejo económico y social comunal compuesto por representantes de la comunidad local organizada como órgano asesor, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Al igual que los Consejos Regionales son órganos de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador.

Las municipalidades, a su vez, podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas —conocidas también con el nombre de

GACETA OFICIAL

DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

AÑO CXXVII — MES VI Caracas, viernes 24 de marzo de 2000 N° 5.453 Extraordinario

SUMARIO

Asamblea Nacional Constituyente
 Organización de Municipios. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
 (Se remite por error material del texto errático)

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

NACIONAL CONSTITUYENTE

confirma el Estado democrático. Espazo social y desarrollo de Derecho constitucional
 con el programa integral que los orientaron según, con el desarrollo humano que permite
 sus valores de vida digna, espacia que configuran el concepto de Estado de Justicia.

Se respaldará esa definición con una de las principales motivaciones expresada en el
 Preámbulo, se dice: el fin supremo de mejorar la República para establecer una política
 económica. Ya no sólo es el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad.
 Estado democrático la sociedad, todo lo entendido que la tenga por finar estar
 por las prácticas democráticas y sostenidas a vida.

Se establece que la educación y el trabajo son los primeros fundamentos
 los fines del Estado. De este modo, los estudiantes y los ciudadanos
 labor y el derecho de asociarse a la educación y profesional
 mismas y de una calidad de oportunidades, oportuna
 considerando las actividades educativas, asociativas y
 organización religiosa, promoviendo la participación
 social y otras, promoviendo la participación
 misma y los demás.

municipios—, territorios denominados “unidades vecinales” con el objeto de proporcionar a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana. La legislación municipal, a su vez, contempla la existencia de un plan comunal como instrumento rector de desarrollo en la comuna, el cual deberá tener en cuenta la participación ciudadana, y que debe contemplar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.

En el caso de Venezuela la Constitución prevé unas figuras análogas a las de Chile. Se trata de los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presididos por el gobernador de cada Estado e integrados por los alcaldes. Una de sus funciones primordiales es la adecuación y articulación del Plan de Desarrollo Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Plan Nacional de Desarrollo Regional, y los demás planes nacionales que establezcan las leyes, así como la adecuación de los planes municipales de desarrollo al Plan de Desarrollo Estatal. Tales Consejos deben además asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan de Desarrollo Estatal y los programas del Estado.

A nivel municipal, la Carta Magna de Venezuela prevé también la creación de un Consejo Local de Planificación Pública presidido por el alcalde e integrado por los concejales, presidentes de juntas parroquiales -en Venezuela los municipios están organizados territorialmente en parroquias-, organizaciones vecinales y otras asociaciones de la sociedad civil con funciones similares a las del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas antes mencionado.

En el caso de Colombia, está prevista la creación de un Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno someterá el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso.

Asimismo, la Ley Orgánica de Planeación de Colombia determinará la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

6. MECANISMOS Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL DE LOS CIUDADANOS: ALGUNAS EXPERIENCIAS

En la mayor parte de las Constituciones de los países que proporcionaron aportes por vía de ponencias o a través del cuestionario remitido por Argentina a todas las EFS miembros de la OLACEFS, a modo general se establecen como medios de participación en lo político, entre otros, algunas o varias de las siguientes figuras: el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, las asambleas de ciudadanos, etc.; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas y todas las demás formas asociativas.

De los 11 cuestionarios recibidos, al preguntar si en la Constitución existen previsiones normativas en materia de participación, control ciudadano, prevención y lucha contra la corrupción, el 100% contestó afirmativamente, manifestando que la ciudadanía participa en la vida pública nacional desde la elección de los representantes por medio del sufragio hasta la utilización de algunos de los mecanismos que acabamos de citar, tales como, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.

En ciertos casos, algunas de estas figuras se utilizan a nivel comunal. Tal es el caso de los plebiscitos comunales



chilenos mediante los cuales se somete a consideración materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, así como los planes comunales de desarrollo sobre áreas de interés para la comunidad local.

Además de los mecanismos antes citados, las Constituciones en diversos países de la región prevén otras formas de participación. A título ilustrativo tenemos las llamadas “formas de democracia semi-directas” previstas en la Carta Magna Argentina. Se trata de dos instituciones propias:

- La **Iniciativa Popular** mediante la cual se permite a los ciudadanos la presentación de proyectos de ley a fin de lograr la sanción, reforma o derogación de una norma, con la obligación para el Congreso de darle expreso tratamiento dentro de un término de doce meses.

Para que un proyecto reciba el tratamiento de Iniciativa Popular debe contar con 3% de las firmas del padrón electoral nacional y sus promotores tienen derecho a participar con voz en las reuniones de las Comisiones respectivas de las Cámaras del Congreso. Quedan excluidos los proyectos referidos a reformas constitucionales, aprobación de tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal.

- La **Consulta Popular**: el Congreso somete a consulta de la ciudadanía un determinado proyecto de ley, con carácter vinculante; o también pue-

de consultar, sin carácter vinculante, un asunto de la competencia del Congreso o del Poder Ejecutivo.

- El **habeas data** y el llamado **amparo colectivo** dos nuevos instrumentos con los cuales el constituyente tutela los derechos de incidencia colectiva, también denominados intereses difusos o colectivos, o de pertenencia difusa (cuando están comprometidos los intereses generales o públicos de la sociedad, relacionados con el medio ambiente, la salud pública y los servicios públicos).

Esta acción puede ser interpuesta por el afectado, el Defensor del Pueblo de la Nación y las asociaciones que propenden a esos fines y se encuentren debidamente registradas.

Este mecanismo fue invocado, por ejemplo, para el rebalanceo de las tarifas telefónicas; gravámenes al consumo de energía eléctrica; y prórroga del período de exclusividad de las licenciatarias del Servicio Telefónico Nacional e Internacional sin audiencia pública previa, entre otros.

En el caso de Venezuela, la Constitución confiere a los electores y electoras en número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral, la iniciación de presentar ante la Asamblea Nacional propuestas de leyes.

La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes,

consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos.

De manera más concreta y específica, los diversos países y las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en particular, han implementado una serie de mecanismos de participación de los ciudadanos en el ámbito del control. En algunos países como Colombia, dichos mecanismos revisten múltiples y variadas formas. En otros países, sin ser tan prolijos como Colombia, no obstante, se contemplan diversas formas de participación además de las relacionadas con la recepción de denuncias. A fin de dar cabida a todas ellas y presentar las distintas experiencias que nos han sido gentilmente enviadas por múltiples EFS bajo la forma de aportes o a través del cuestionario, las clasificaremos, a fines didácticos, conforme a tres grandes áreas: las relacionadas directa y específicamente con la denuncia y las relacionadas más concretamente con la vigilancia y el control. El que un mecanismo de participación de los ciudadanos esté clasificado dentro de un área, no excluye que tenga aspectos vinculados con las otras dos. Se trata simplemente de una clasificación a los fines de ordenar y presentar de manera más clara los distintos mecanismos y experiencias existentes.

6.1. LA DENUNCIA

Se trata de un mecanismo de control que existe en la casi totalidad de

nuestras EFS. En muchos órganos de fiscalización se encuentra además formalmente organizado bajo la forma de **Servicios de Atención de Denuncias** (Perú), **Dirección de Atención a la Ciudadanía** (Cuba), **Oficinas de Atención al Ciudadano** (Venezuela), por ejemplo, o como **Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana** del más alto nivel directivo (Colombia).

En el Cuestionario, a la pregunta relacionada con la Oficina de Atención al Ciudadano, 9 de las 11 EFS respondieron que tienen algún tipo de unidad receptora para tramitación de denuncias y quejas, una EFS expresó su negativa y una EFS no respondió.

Al preguntar si existen oficinas similares en otras instancias de la administración pública 10 EFS respondieron afirmativamente.



En el caso de Cuba existen además las Delegaciones Provinciales y del Municipio Especial "Isla de la Juventud" los cuales tienen dentro de sus funciones evaluar, atender, investigar y responder las quejas y denuncias de la ciudadanía que sean de su competencia, así como transferir las que no lo sean a otros organismos nacionales.

Brasil tiene la particularidad que llama "denuncia" a las formuladas por los ciudadanos, partidos políticos, asociaciones o sindicatos; y, en cambio, a aquéllas formuladas por los senadores de la República, diputados federales, estatales y distritales, jueces, servidores públicos y otras autoridades, las denominan "representaciones". Éstas sirven para comunicar las irregularidades sobre las que estos agentes públicos tienen conocimiento en virtud del cargo que ocupan. Tanto las denuncias como las representaciones tienen tramitación preferente y urgente en relación con otros procesos del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU).

Estas oficinas o Contraloría Delegada son un medio que le permite al ciudadano participar de manera directa y organizada, en forma individual o asociada, en la actividad de control fiscal. Tienen como finalidad la recepción, tramitación, procesamiento y seguimiento de denuncias, quejas, reclamos, peticiones y sugerencias debidamente sustentados, efectuados por los ciudadanos relacionados con el uso indebido de los recursos públicos.

En su mayoría, por lo general, tienen también funciones de promoción, capacitación y desarrollo del control ciudadano, así como de orientación en cuanto a la organización y funcionamiento del Estado. Es interesante señalar que con frecuencia las EFS utilizan los insumos resultantes de estos procesos en la planificación de sus actividades de fiscalización, con miras a hacerlas más realistas y tomar en cuenta los aportes efectuados por los ciudadanos, y dándole así un mayor uso y proyección a los mismos. En algunos países, como Colombia el proceso mide la satisfacción del ciudadano con las respuestas de fondo, luego de su procesamiento en el control fiscal micro.

En Chile, cada municipalidad debe habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de partes y reclamos abierta a la comunidad en general.

LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

Nos encontramos aquí con un mecanismo que tiene el mismo nombre en diversos países pero cuya función es distinta en cada uno.

En el caso de Colombia, las *Audiencias Públicas Nacionales de Denuncia y Rendición de Cuentas*, como se llaman, constituyen un insumo que ha permitido la vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en los procesos de auditoría y en estudios sectoriales que adelanta la Contraloría General y que reúnen a la ciudadanía alrededor de temas de interés y sobre los cuales se pueden interponer denuncias

y/o presentar la opinión de los ciudadanos en cuanto al tema en cuestión.

En la Audiencia Pública de Rendición, la Contraloría colombiana informa a la ciudadanía sobre el curso que han tomado las inquietudes, problemas y presuntos hechos de corrupción denunciados y los resultados de las actuaciones investigativas de la Entidad. Las Audiencias Públicas le han permitido a esa Entidad Fiscalizadora fortalecer sus procesos auditores en la medida en que las quejas interpuestas por los ciudadanos ingresan a los procesos de control fiscal micro en temas como los servicios públicos domiciliarios y las Transferencias del Presupuesto General de la Nación a los entes territoriales para educación y salud.

En Chile, las Audiencias Públicas y las Oficinas de Reclamo le permiten al alcalde y al Concejo conocer acerca de las materias de interés comunal, así como de aquellos asuntos planteados por no menos de cien ciudadanos.

En el caso de Argentina, la Audiencia Pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión confrontando de forma transparente y pública las distintas opiniones. La finalidad de la Audiencia Pública es permitir, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta. Este

Reglamento de Audiencia Pública rige en el ámbito de los organismos, entes, empresas, sociedades que han sido creados en la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, está prevista la figura del Defensor del Usuario que debe asistir a los mismos durante el procedimiento de Audiencia.

Es de destacar que los Entes Reguladores de los distintos servicios públicos, desde su creación, aprobaron sus propios Reglamentos de Audiencia Pública, y celebraron un número importantes de audiencias públicas para tratar temas de tarifas, inversiones, ejecución de obras y mejoras de indicadores de calidad de servicio, etc.

6.2. LA VIGILANCIA

En materia de vigilancia, una de las tareas más específicas de las instituciones contraloras, se destacan las siguientes:

- **Los Comités de Vigilancia Ciudadana**

Son instancias autónomas de participación en las que las organizaciones sociales, gremiales y técnicas desarrollan una labor preventiva y correctiva sobre la ejecución de un proyecto, programa, prestación de un servicio. Se articulan a la EFS para aportar, entre otros, pruebas sobre presuntas irregularidades (Colombia). Entre los temas sobre los cuales están trabajando se encuentran, entre otros, el régimen subsidiado en el Sistema General de



Salud, Educación, Servicios Públicos Domiciliarios, Proyectos de Infraestructura de Alto Impacto, etc.

- **Los Foros Deliberativos**

Se centran en la deliberación participativa de actores sociales y organizaciones de la sociedad civil idóneas sobre las políticas públicas sectoriales o generales, a objeto de evaluarlas, identificar las responsabilidades institucionales y ciudadanas en su desarrollo, proponer alternativas de reorientación y establecer compromisos con el propósito de mejorarlas (Colombia).

Producen documentos técnicos elaborados participativamente, que son presentados a las instancias que definen las políticas públicas, a fin de que integren los criterios de los ciudadanos en su formulación.

En ellos se hacen importantes pronunciamientos y se abre el debate nacional sobre temas de interés colectivo, tales como las tarifas en el sector eléctrico, la autosuficiencia petrolera, debilidades en el manejo ambiental, entre otros.

Estos foros tienen el compromiso de establecer agendas de trabajo con los actores de desarrollo involucrados, tanto de la sociedad civil como autoridades locales y nacionales conducentes a la solución de los problemas debatidos.

- **Las Agendas Ciudadanas**

Igualmente se promueven en Colombia la constitución de agendas ciudadanas sobre temas fundamentales de interés nacional y objeto de debate tales como, salud, educa-

ción, vivienda, medio ambiente, corrupción, entre otros. Se trata de procesos deliberativos de la ciudadanía realizados para generar acciones correctivas, preventivas y de advertencia sobre la ejecución de los recursos públicos. De este modo, se busca mejorar la gestión pública mediante propuestas que contribuyan a la solución de problemas que afectan el bienestar colectivo, y que pueden incidir en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Su aplicación práctica es en líneas generales la siguiente. Sobre la base de la deliberación y la planeación participativa, las comunidades identifican un tema, lo definen, lo diagnostican, estudian alternativas de solución, optan por aquella que consideran la más adecuada, programan las actividades para ejecutar las acciones tendientes a solucionar el problema, definen compromisos, ejecutan y hacen seguimiento a actividades y compromisos y evalúan resultados.

- **Las Veedurías Ciudadanas**

Se trata de un mecanismo de vigilancia y control bastante conocido y difundido en nuestros países.

4 de las 11 EFS que respondieron el Cuestionario indicaron la existencia de veedurías. Al preguntar si el Estado les otorga algún aporte, Colombia respondió que aunque su país cuenta con una Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, no realiza aportes financieros, si no en especies porque su

Constitución Política lo prohíbe; Ecuador señaló que los aportes en su país se incluyen en su presupuesto, como el caso de las Juntas Parroquiales; el resto no respondió por desconocer los detalles al respecto.

Ahora bien, dentro de los aportes y cuestionarios recibidos de las EFS, es la de Colombia la que ha desarrollado este mecanismo de manera más extensa y precisa, por lo que la información que a continuación presentamos está extraída en su mayor parte de ella. Conforme a la Constitución y las leyes colombianas, las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

Y más adelante define la Veeduría Ciudadana como el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas y organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público, en los cuales se empleen los re-

cursos públicos. Su finalidad, por tanto, es vigilar la gestión pública y sus resultados.

En consecuencia, todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles tales como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.

Al momento de ejercer la vigilancia las Veedurías Ciudadanas velarán por la correcta aplicación de los recursos públicos; su asignación conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados; el cumplimiento de los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos; y la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, entre otros.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior al proceso de gestión, haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Entre los objetivos de las veedurías se destacan los siguientes:

- a. Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;



- b. Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c. Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d. Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e. Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f. Mantener una relación e intercambio constante entre los particulares y la administración para evitar los abusos de poder y la parcialización de los gobernantes;
- g. Democratizar la administración pública;
- h. Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

Es conveniente que los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional, estatal o departamental y municipal mantengan mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, la coordinación de actividades y el aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

6.3. EL CONTROL

En cuanto al control propiamente dicho se destacan:

- **Las auditorías articuladas:** se encargan de convocar a organizaciones de la sociedad civil para que, previa firma de un convenio de cooperación para la vigilancia de la gestión pública, realicen un trabajo mancomunado con los equipos auditores de la EFS. Se trata de un mecanismo implementado en Colombia.

Esta innovadora estrategia consiste en vincular al proceso auditor que se adelanta en las entidades sujetas de control a las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones sociales que participan en el proceso actúan en las distintas etapas de la auditoría gubernamental con enfoque integral.

La puesta en marcha de esta estrategia ha implicado la articulación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana con las contralorías delegadas sectoriales con quienes se coordina todo el trabajo desde la formulación del Plan General de Auditorías - PGA hasta las auditorías de seguimiento articuladas con dichas organizaciones.

Entre sus objetivos fundamentales se destacan los siguientes:

- Articular organizaciones de la sociedad civil a los procesos de auditoría.
- Estimular la participación ciudadana, como mecanismo necesario y eficaz para el control fiscal.

- Cerrar la brecha entre el Estado y sus instituciones con la sociedad civil.
 - Iniciar el proceso de cambio en la forma de relacionarse la ciudadanía y el Estado.
 - Fortalecer las auditorías que ejecuta la entidad.
 - Legitimar ante la sociedad civil a la Contraloría General de la República de Colombia y su accionar como una de las labores fundamentales dentro de las funciones sociales del Estado.
 - Desarrollar en asociación con la ciudadanía una capacidad tal de control que se perciba como un poder disuasivo por los protagonistas del fenómeno de la corrupción.
- **Los Comités de Seguimiento:** cumplen funciones de monitoreo, de seguimiento a la gestión pública con la participación de las autoridades locales. Es común, por ejemplo, la conformación de comités de seguimiento al uso de las regalías, con la participación de las autoridades locales, las cámaras de comercio en representación de la sociedad civil, la Procuraduría y la Contraloría, y con financiación de las compañías que explotan tales recursos.
 - **La acción pública o acción popular penal:** se trata de un mecanismo consagrado por la Constitución.

Cuando la Ley habla de “*acción pública*” así como cuando se sirve de las palabras “*acción popular*” se está aludiendo a la posibilidad que tiene

la totalidad de los ciudadanos de provocar la incoación de un proceso en el que ejerciten pretensiones de responsabilidad por actos ilícitos que les afectan, no como individuos en sí, sino como entes integrantes de una comunidad.

La acción pública es la que se ejercita, en defensa de la legalidad, desde los poderes públicos, y se configura como una función pública o servicio del Estado consistente en que se promueva la actuación de los Tribunales en favor del ordenamiento jurídico, de los derechos colectivos, y de los derechos individuales.

La institución de la acción pública contable supone la legitimación de todos y cada uno de los ciudadanos para ejercitar pretensiones de derechos de los que son titulares como miembros de una comunidad.

La acción pública contable reside en el pueblo, titular de la soberanía, y supone integrarle en un sistema de administración de justicia regido por el principio acusatorio. La introducción de la acción pública contable en el ordenamiento jurídico español supone instituir la acción popular para la exigencia de responsabilidades contables, legitimando a los ciudadanos para ejercitar pretensiones de responsabilidad contable, aunque no tengan interés personal y directo en el asunto.

La acción pública contable, por consiguiente, está basada en el derecho de los ciudadanos a que el Estado administre eficaz y eficientemente el erario público como



contrapartida a la obligación de aquellos de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos. De este modo, frente a la obligación de contribuir los ciudadanos tienen el derecho a exigir que sus contribuciones sean legal y eficazmente empleadas.

En efecto, así como el Estado tiene acción contra el obligado tributario cuando éste no paga, así también el ciudadano debe tener acción frente al gestor de fondos públicos, en cuanto agente estatal, cuando éste incumple su parte del pacto. En este contexto, la acción pública contable se justifica por la necesidad de legitimar a los individuos para promover la acción de la justicia cuando consideren que los fondos públicos han sido desviados o perjudicados, produciendo, en consecuencia, una extorsión en el orden público financiero.

La excelente y democrática institución de la acción pública, tan arraigada en el procedimiento criminal, ha sido, por tanto introducida en el procedimiento de responsabilidad contable permitiendo a los ciudadanos ser acusadores en asuntos en los que el orden público y el interés social pueden verse comprometidos, pero no desde el prisma que había venido siendo casi monopolista de la comisión de actos delictivos, sino desde un punto de vista claramente progresista como es la administración de los fondos públicos, reforzando el siempre difícil equilibrio de obligación-derecho. En este caso, obligación de contribuir a las cargas públicas, por un lado, y derecho a exigir del Estado una adecuada ges-

ción de los caudales públicos, por otro.

- **Las Contralorías Sociales o Comunitarias:** hasta donde se tiene conocimiento solo existen en Venezuela. Son instancias públicas de representación ciudadana, que en apoyo a los organismos competentes, promueven la participación a través de los mecanismos democráticos previstos, que garantizan la participación de la ciudadanía para el control y la fiscalización de la gestión local y el patrimonio público, de conformidad con la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Las Contralorías Sociales pueden ser de carácter parroquial, con sede en cada parroquia del municipio, o de carácter autónomo, por iniciativa propia de sectores de la comunidad, en el ámbito en que sean necesarias. Suelen estar vinculadas con las gobernaciones, alcaldías y contralorías de estados y municipios.

6.4. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

A nivel social y comunitario existen otras múltiples formas de participación y control por parte de los ciudadanos a nivel local y nacional. Nos limitaremos simplemente a mencionarlas y dejar sentada su existencia, pues su análisis no forma parte del propósito de esta ponencia. Entre ellas se destacan los comités de desarrollo y control social

para los servicios públicos domiciliarios, comités de participación comunitaria, asociaciones de consumidores y de usuarios, asociaciones vecinales, juntas así como múltiples ONG que agrupan a ciudadanos de diversa formación y procedencia en torno a fines y tareas de interés común. Estas últimas desempeñan un rol significativo cuando actúan como agentes receptores de las inquietudes de la ciudadanía y como intermediarias ante las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local.

En la pregunta del Cuestionario relativa a la participación de los ciudadanos en las ONG, 5 EFS afirmaron la existencia en su país de ONG que tienen por objetivo específico velar por la gestión fiscal, tales como contralorías sociales, asambleas de ciudadanos, etc. 4 EFS respondieron negativamente y 2 no contestaron. Dentro de las EFS que confirmaron la existencia de ONG se tiene que:

Colombia cuenta con los Comités de Vigilancia Ciudadana propiciados por la propia EFS;

Paraguay posee la Red de Contralorías Ciudadanas, la cual, junto con las organizaciones Acuerdo Ciudadano, Ciudadanos por la Reforma y el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, han suscrito un acuerdo de cooperación considerando la necesidad de promover la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Solo las EFS de Colombia, Ecuador y Paraguay promueven algún tipo de ONG vinculada con el área de control.

Queremos también destacar, esta vez no ya específicamente en materia de participación ciudadana, pero sí muy vinculada al control y la transparencia, la labor desarrollada por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) en relación con esta última. Sin desconocer que todas las EFS, en mayor o menor grado, le asignan un importante papel a la información de su actividad al público bajo la forma de informes, revistas y otras publicaciones, llama la atención la prolijidad de los medios utilizados y la intensidad y amplitud de esta labor en el TCU. Los más resaltantes entre ellos son los siguientes:

- disponibilidad de información sobre control externo, actuaciones, ejecución presupuestaria del TCU en los distintos niveles de la federación vía internet (<http://contaspublicas.gov.br>), a través de publicaciones impresas y por medio de transmisiones radiofónicas en cadena nacional;
- publicaciones educativas de apoyo a la actuación del sector público;
- visitas de ciudadanos, en especial de estudiantes a las instalaciones del TCU para asistir a conferencias sobre ciudadanía y control y disfrutar de muestras y exposiciones en el espacio cultural;
- página del TCU en Internet www.tcu.gov.br en la cual está disponible informaciones institucionales, notas de prensa con las principales decisiones del TCU, consulta a los acuerdos y a la tramitación de los procesos, pautas, responsables de



cuentas juzgadas como irregulares, personas físicas y jurídicas con declaraciones de idoneidad para licitar dentro de la administración pública, y otras informaciones.

- página de cuentas públicas del TCU para la divulgación de datos e informaciones acerca de los gastos realizados por las diferentes esferas del gobierno;
- revista del TCU;
- auditorías del TCU (trabajos de auditoría más relevantes);
- informativo TCU (periódico semanal con el resumen de los principales trabajos del Tribunal); y
- Voz del Brasil tres veces por semana por cadena de radio.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. En los últimos años, se ha avanzado mucho en la incorporación de la participación ciudadana y algunos de sus mecanismos e instancias en las constituciones y leyes de la región. Igualmente se han estructurado algunos medios para su implementación y se han habilitado ciertos espacios. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer para la real inclusión de los ciudadanos en el control de la gestión pública.

En tal sentido, hay que continuar y profundizar los esfuerzos iniciados al respecto, aprendiendo de las experiencias de otras EFS, y estudiando su posible adecuación e

implementación. La investigación y reflexión en cuanto a la formulación de nuevos medios y mecanismos y la habilitación de espacios debe continuar, así como su experimentación. La participación de los ciudadanos, sin considerar que se trata de una solución mágica para los problemas que aquejan a nuestros regímenes y sistemas democráticos, está demostrando ser un mecanismo de utilidad en materia de renovación y nuevos aportes.

7.2. Los procesos humanos, y mucho más la introducción de cambios, cualesquiera que sea su naturaleza, requieren de tiempo. La participación de los ciudadanos en los procesos de vigilancia y control no escapa a esta realidad. Por este motivo, al momento de su implementación, es importante tener presente que se trata de un proceso gradual, que debe incorporar progresivamente a la ciudadanía en aquellos asuntos que son realmente importantes para la vida nacional y relevantes para el desarrollo de una mejor calidad de vida.

7.3. El derecho y la obligación de los ciudadanos de participar en el control de la gestión y uso de los recursos públicos de una nación, se presenta hoy en día como una condición indispensable para renovar las democracias, para incrementar la eficiencia y honestidad en el uso del erario público y para luchar contra la corrupción.

Al respecto las EFS tienen una responsabilidad indelegable y un impor-

tante rol a desempeñar que exige de ellas mantener los esfuerzos por modernizar su organización y estructura para hacerla capaz de responder a los retos y exigencias que las sociedades y democracias actuales les exigen. Esto puede contribuir a aumentar la confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes.

7.4. Es igualmente necesaria, una intervención cada vez más activa de los ciudadanos en la vigilancia de la ejecución de los planes y programas del Estado y en el control de sus resultados. En su carácter de beneficiarios de los bienes y servicios que tales programas reportan y, siendo a su vez los principales contribuyentes, los ciudadanos son los más indicados para emitir una opinión al respecto. De allí la importancia de

incorporarlos también en los diversos consejos locales, regionales y



nacionales de planificación que existen en nuestros países.

7.5. La participación de los ciudadanos en las actividades de control se presenta cada vez más como un requisito indispensable en nuestra región, lo que exige la difusión y vivencia de una cultura impregnada de principios y valores que estimulen y faciliten la participación.

No cabe duda que la educación cívica en esta materia es un requisito y una condición indispensable para la participación y el control ciudadano. En este sentido debemos intensificar nuestros esfuerzos al respecto, no sólo a nivel de los ciudadanos sino también de los funcionarios de las instituciones del Estado en los ámbitos nacional y local. De particular importancia es también capacitar a los ciudadanos en los conocimientos y destrezas específicos requeridos en materia fiscal para que puedan desempeñar su función de control a cabalidad.



7.6. La mayoría de las entidades fiscalizadoras superiores cuentan con una página web, con publicaciones periódicas entre las cuales figuran los informes anuales, y con otros medios. Hemos podido observar en algunas de ellas otros esfuerzos de carácter divulgativo. Se estima que éstos deben ser reforzados y ampliados mediante campañas por vía impresa, radial, foros, talleres, seminarios entre otros, creando así mayores facilidades de acceso para los ciudadanos a los conocimientos e información pertinente. De este modo estaremos contribuyendo a fomentar la transparencia, principio básico de nuestras instituciones.

7.7. En la V Asamblea se habló acerca de la importancia de las informaciones fidedignas y denuncias fundadas y oportunas. Desde entonces las EFS han hecho un esfuerzo por mejorar sus sistemas de recepción y tramitación de denuncias, como un importante insumo, para sus actividades, para luchar contra la corrupción y para estimular la participación de los ciudadanos. Dada la importancia de la denuncia como mecanismo de participación, resulta altamente recomendable formalizar organizativa y legalmente este proceso de una manera más concreta en nuestras EFS.

7.8. Se han presentado diversos mecanismos y experiencias vinculados con el control ciudadano con sus virtudes y características propias. Entre ellos se destaca muy especialmente, por su novedad, las auditorías articuladas, mecanismo en el cual

organizaciones de la sociedad civil, se vinculan al proceso auditor, a través de un trabajo mancomunado con los equipos auditores de la EFS, previa firma de un convenio de cooperación.

8. ANEXO

Con la finalidad de obtener información sobre los mecanismos de participación ciudadana que existen en los países de la región OLACEFS; sus experiencias, normativas y soporte legal, se aplicó el cuestionario denominado "El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades de Fiscalización Superior".

Hasta la fecha se recibieron y analizaron 11 cuestionarios correspondientes a las EFS de los países: Argentina, Brasil (2, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y el Tribunal de Cuentas de Río Grande del Sur), Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal y Venezuela. De un universo de 21 EFS miembros activos de la OLACEFS, 10 han respondido el cuestionario, lo que representa casi el 50% de la totalidad. En este sentido las respuestas al mismo son representativas pues se trata de una muestra grande del universo.

De las respuestas a los cuestionarios se desprenden los siguientes resultados:

NORMATIVA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al preguntar si en la Constitución del país que representa, existen previsiones

normativas en materia de participación, control ciudadano, prevención y lucha contra la corrupción, el 100% contestó afirmativamente, manifestando que la ciudadanía participa en la vida pública nacional desde la elección de los representantes por medio del sufragio hasta la utilización de otros mecanismos tales como plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc. También indicaron que entre los deberes y responsabilidades de los ciudadanos está el realizar denuncias en materia de corrupción.

8 EFS manifestaron que en su EFS existen diversas normas que fomentan la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora, las cuales establecen entre sus atribuciones, recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno o dirigiéndolas a la autoridad competente.

Las EFS que indicaron no contar en su organización con normas que regulen la participación ciudadana, fueron Argentina y Nicaragua aunque si reciben presentaciones de los ciudadanos denunciando anomalías o irregularidades.

Las EFS que manifestaron contar con una dependencia plenamente estructurada, prevista en la ley respectiva, y con funciones claramente establecidas, que se encargue de atender al ciudadano en la recepción de denuncias, quejas, reclamos, peticiones, sugerencias e iniciativa de la comunidad en el proceso de participación ciuda-

dana en el control fiscal fueron Colombia, Perú y Venezuela.

El 100% de las EFS contestaron afirmativamente sobre la existencia de las previsiones legales relativas al control y a la lucha contra la corrupción, donde los ciudadanos, en defensa de sus derechos, controlan el accionar de las organizaciones que integran tanto el sector público como el privado.

ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN

Al preguntar a las EFS si los ciudadanos tienen acceso a la información sobre planes, balances e informes de fiscalización de gestión de los diferentes entes de la administración pública, 10 EFS respondieron afirmativamente. Aunque algunas manifestaron lo siguiente:

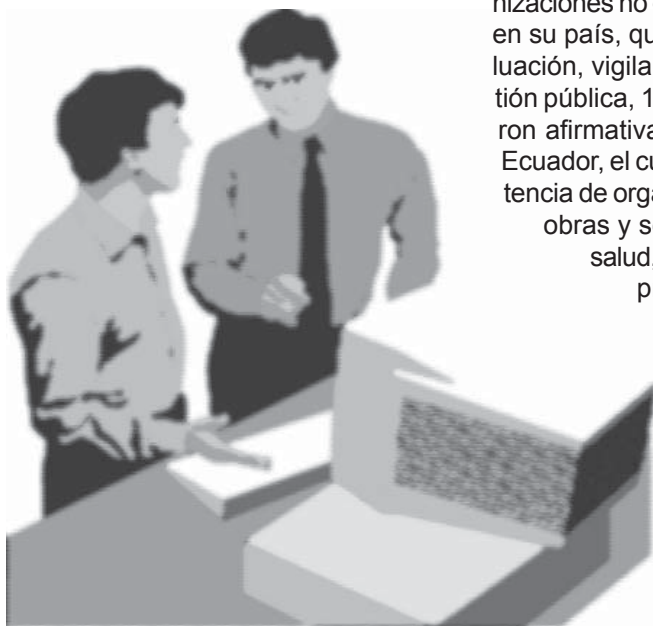




- Las EFS suministran información en copia física a quien lo solicite.
- El grado de dificultad para acceder a la información depende de la ubicación territorial del ciudadano interesado. Esto quiere decir que en las ciudades se tiene mayor facilidad de acceso que en territorio rural.
- Los ciudadanos pueden tener acceso a la información por Internet.

EXISTENCIA DE UNA OFICINA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Al preguntar si en la EFS existe una Oficina de Atención al Ciudadano, encargada de recibir denuncias y quejas relacionadas con hechos de corrupción o malversación de fondos y bienes, 9 EFS respondieron que tienen algún tipo de unidad receptora para la tramitación de denuncias, una EFS expresó su



negativa y una EFS no respondió. Argentina manifestó no contar con una oficina especial pero realizan la atención al ciudadano, orientándolos sobre posibles cursos de acción.

Al preguntar si existen otras oficinas similares en otras instancias de la administración pública, con propósitos, objetivos y funciones claramente definidos, 10 de las EFS respondieron afirmativamente.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES COMO MEDIO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIGILANCIA Y EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS POR PARTE DEL ESTADO

Al preguntar la existencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) en su país, que se dediquen a la evaluación, vigilancia y control de la gestión pública, 10 de las EFS respondieron afirmativamente, a excepción de Ecuador, el cual informó sobre la existencia de organismos de ejecución de obras y servicios en las áreas de salud, educación, desarrollo de proyectos y de capacitación entre otros, que solo rinden informes a las entidades del Estado.

8 EFS desconocen el número de organizaciones no gubernamentales que existen en su país, así como

el número de los ciudadanos involucrados, sus fines y ámbito de acción.

Los canales más utilizados por las ONG para comunicarse con los organismos gubernamentales de carácter nacional, estatal o municipal son:

- Comunicaciones escritas
- Correo electrónico
- Llamadas telefónicas
- Entrevistas
- Audiencias públicas
- Reuniones, etc.

Para conocer si el Estado realiza aportes financieros o de otro tipo a las ONG, 5 EFS respondieron afirmativamente, aunque la mayoría recalzó su imposibilidad de volcar datos ciertos acerca de esos aportes debido a la cantidad y variedad de las organizaciones. 3 EFS manifestaron su negativa ante tal aporte del Estado. En el caso de Colombia, su Constitución prohíbe los aportes del Estado y 3 EFS no respondieron por no poseer esa información.

4 de las EFS indicaron que existen criterios fijados por el Estado para seleccionar las ONG a las cuales se les otorga el aporte. 3 EFS respondieron negativamente y 4 EFS manifestaron su desconocimiento al no responder.

LAS VEEDURÍAS

4 de las EFS respondieron el cuestionario indicando la existencia de veedurías, pero al preguntar el tipo de aporte por parte del Estado, Colom-

bia indicó que aunque su país cuenta con una Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, el Estado no realiza aportes financieros porque lo prohíbe la Constitución Política; Ecuador señaló que los aportes en su país se incluyen en el presupuesto, como el caso de las Juntas Parroquiales; el resto no respondió por desconocer los detalles al respecto.

OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS QUE VELAN POR LA GESTIÓN FISCAL

5 EFS afirmaron la existencia en su país de ONG que tengan por objetivo específico velar por la gestión fiscal,





tales como contralorías sociales, asambleas de ciudadanos, etc. 4 EFS respondieron negativamente y 2 EFS no respondieron. Dentro de las EFS que confirmaron la existencia de ONG se tiene que:

- Colombia cuenta con los Comités de Vigilancia Ciudadana propiciada por esa EFS.
- Paraguay posee la Red de Contralorías Ciudadanas, la cual, junto con las organizaciones Acuerdo Ciudadano, Ciudadanos por la Reforma y el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, han suscrito un acuerdo de cooperación considerando la necesidad de promover la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil, como una manera de profundizar la democracia y la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Sólo las EFS de Colombia, Ecuador y Paraguay promueven algún tipo de ONG vinculada con el área de control.

- En Colombia se busca que se articulen al control fiscal participativo, todo tipo de organizaciones sociales tales como, sindicatos, gremios de la producción y servicios, asociaciones de profesionales, institutos de investigación y de la academia, etc.
- En Ecuador se promueve a través de convenios, como el "CONVENIO SI SE PUEDE" que trata de lucha contra la corrupción.





AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN ARGENTINA

A. PRESENTACIÓN

La participación de los ciudadanos en el gobierno es probablemente una de las características fundamentales del sistema democrático. Sin embargo, la posibilidad de que ésta opere en forma directa e incluya a la totalidad de las personas que forman las comunidades políticas numerosas es un ideal de imposible cumplimiento en la práctica, considerando la complejidad de las sociedades contemporáneas.

Ante la imposibilidad de reproducir las características de una democracia directa en las realidades de los estados modernos, la democracia representativa vino a proporcionar mecanismos que permitieron incorporar a la ciudadanía a la gestión de gobierno a través de la delegación de poder en las personas elegidas para tomar la mayoría de las decisiones políticas.

No obstante, la representación política pareciera ofrecer a los ciudadanos sólo la posibilidad de elegir periódicamente representantes, lo que a pesar de ser fundamental no necesariamente se convierte en una condición suficiente, en tanto circunscribe la participación de aquéllos casi exclusivamente al derecho de votar. Por el contrario, cada vez más se va fortaleciendo el reclamo de mayor participación ciudadana.

Este fenómeno se verifica en la Argentina, coincidentemente con la creciente pérdida de efectividad de los mecanismos tradicionales de participación ciudadana y representación de los intereses de amplios sectores sociales, como los sindicatos y los partidos políticos, y en general ante la crisis de la dirigencia —en todos los órdenes—, lo que genera en la ciudadanía una sensación de gran desprotección.



En nuestro país, largos años de gobiernos dictatoriales coadyuvaron a que la ciudadanía no tuviera incorporado un espíritu democrático acorde a las necesidades de control de la gestión pública desde la esfera de la ciudadanía, que le dé vigor a la democracia y posibilite la plena vigencia de sus derechos.

Se impone un cambio de actitud desde la ciudadanía, que le permita participar en la creación de las condiciones jurídicas, sociales y políticas que garanticen el ejercicio de sus derechos, y usar las herramientas para una permanente fiscalización de las instituciones republicanas.

Uno de los principales desafíos de nuestra, aún joven, democracia es la extensión de la participación y la responsabilidad ciudadana hasta llegar a un ideal en el cual un alto número de ciudadanos se sienta parte y contribuya al control y fiscalización de las instituciones democráticas. Ello importaría una contribución efectiva en la lucha contra la corrupción.

B. JUSTIFICACIÓN

En virtud de lo precedentemente expresado, consideramos que el pretendido cambio de actitud de la ciudadanía debe ser promovido, facilitado y acompañado por los distintos organismos que integran el sector público estatal.

En este accionar entendemos que el rol de las EFS debiera ser relevante, ya sea –según sus competencias– elaborando el marco normativo para promover la participación ciudadana; tramitando las denuncias o teniéndolas como antecedentes para sus labores de control; velando porque los organismos estatales brinden adecuada información a los ciudadanos y éstos tengan fácil acceso a las fuentes de información y documentación; dando a publicidad en tiempo oportuno los resultados de su labor de control; participando en el proceso de concientización de la ciudadanía mediante la educación y pertinente capacitación.



Las deliberaciones de la XIV Asamblea General de la OLACEFS pueden constituir el marco propicio para que representantes de la región reflexionen sobre la articulación del control practicado por las EFS y el control ciudadano y el intercambio de experiencias y posturas constituya un aporte concreto a la problemática planteada.

DESARROLLO DEL TEMA DENTRO DEL MARCO LEGAL

1. CRITERIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

A. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA CONSTITUCIÓN

Las nuevas cláusulas constitucionales insertas en oportunidad de la reforma de la Carta Magna en 1994, siguiendo la tendencia de otras constituciones y la evolución constitucional de este siglo que aconseja la participación de los habitantes de la comunidad política en el proceso de toma de decisiones, recepta nuevas formas de participación ciudadana, flexibilizando el principio

general establecido en el Art. 22 de la Constitución Nacional (CN) “*El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades...*”, toda vez que admiten la participación popular en la adopción de decisiones.

En las democracias modernas, la participación ciudadana se hace efectiva a través de diferentes canales, como lo son las distintas formas de la democracia semidirecta, en las que los ciudadanos –más allá de la elección de sus representantes– participan en la toma de decisiones.

Elas han sido receptadas con la reforma constitucional al igual que otros mecanismos, como la acción de amparo para un acceso ampliado a la justicia a efectos de la defensa de derechos de incidencia colectiva; instituciones como el Defensor del Pueblo, el Ministerio Público y la Auditoría General de la Nación que están destinadas a actuar, ya sea de oficio o a instancia de los particulares, en la tutela de derechos e intereses ciudadanos.

Por otra parte la eficiencia de la participación ciudadana está condicionada directamente a la información con que se cuente. La desinformación y la información inexacta o inoportuna afectan sustancialmente la calidad de participación pública. Es necesario que el ciudadano pueda acceder a la información que le permita elegir el instrumento más adecuado para hacer su propia apreciación sobre la problemática que lo afecta o preocupa.



A.1. FORMAS SEMIDIRECTAS DE DEMOCRACIA

La reforma de 1994 introdujo dos instituciones propias de las formas semidirectas de democracia:

- **Iniciativa Popular (Art. 39):** mediante la cual se permite a los ciudadanos la presentación de proyectos de ley a fin de lograr la sanción, reforma o derogación de una norma, con la obligación para el Congreso de darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses. Para acordarle el tratamiento de Iniciativa Popular basta que cuente con las firmas de no más del 3% del padrón electoral nacional (la reglamentación fijó el mínimo de firmas exigibles en el 1,5% reunido en por lo menos 6 distritos). No pueden ser objeto de Iniciativa los proyectos referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. Fue reglamentada por Ley 24747. Se reconoce a los promotores de la iniciativa el derecho a participar con voz en las reuniones de las Comisiones respectivas de las Cámaras del Congreso. Ejemplo de ella fue la iniciativa popular para combatir el hambre más urgente.
- **Consulta Popular (Art. 40):** El Congreso somete a consulta de la ciudadanía un determinado proyecto de ley, con carácter vinculante, o bien se consulta un asunto de competencia del Congreso o del Poder Ejecutivo, pero en estos casos no es vinculante.

A.2. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

El nuevo Art. 42 de la Constitución Nacional contempla expresamente que las autoridades proveerán a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios y que la legislación al establecer los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, ha de prever la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control.

A su vez el Art. 43 confiere legitimación procesal a las asociaciones que propendan a la protección del ambiente, de la competencia, del usuario y del consumidor y que figuren registradas al efecto.

A.3. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En su Art. 38 la C.N. garantiza a los partidos políticos el acceso a la información pública y difusión de sus ideas. Asimismo al alcanzar los tratados internacionales de derechos humanos la misma jerarquía que nuestra carta magna, tenemos que la garantía para el ejercicio de este derecho fundamental se encuentra sostenida en Art. 13 inc. 1 del pacto de San José de Costa Rica que establece lo siguiente: **“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma**

impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

En similar sentido el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A.4. Acción de Amparo

La Constitución en su actual redacción suma como canales de participación y control ciudadanos *al amparo individual y el habeas corpus*, dos nuevos instrumentos —*el habeas data y el llamado amparo colectivo*—, con el cual el constituyente tutela los derechos de incidencia colectiva (Art. 43 CN), también denominados intereses difusos o colectivos o de pertenencia difusa (cuando están comprometidos los intereses generales o públicos de la sociedad, relacionados con el medio ambiente, la salud pública y los servicios públicos).

Están legitimados para interponer esta acción el afectado, el Defensor del Pueblo de la Nación y las asociaciones que propenden a esos fines y se encuentren debidamente registradas (Art. 43 CN).

Este mecanismo fue invocado por Ej. para el rebalanceo de las tarifas telefónicas (Prodelco c/PEN s/amparo); gravámenes al consumo de energía eléctrica (AGUERRA c/Pcia de Bs.As.); prórroga del período de exclusividad de las licenciatarias del Servicio Telefónico Nacional e Internacional sin audiencia pública previa (Youssefian c/PEN s/amparo); se complete la producción de una vacuna contra la fiebre hemorrágica

argentina y se implemente una campaña para restablecer el ecosistema (Vicente c/EN s/amparo); garantizar la participación de los consumidores a través de algunas de las organizaciones de defensa de sus derechos en el Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Pcia. de Santa Fe (Liga Santafesina en defensa del usuario y consumidor c/PE s/amparo).

A.5. Defensor del Pueblo de la Nación

El Defensor del Pueblo de la Nación es una institución de raigambre constitucional (Art. 86), cuyo funcionamiento fue reglamentado por las leyes N° 24.284 y 24.379. Es designado y removido por el Congreso de la Nación, tiene legitimación procesal y goza de las inmunidades y privilegios de los



legisladores. Su mandato dura 5 años y puede ser reelegido por una sola vez.

Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos, garantías y demás derechos tutelados en la Constitución y en las leyes ante el ejercicio ilegítimo defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones por parte de la Administración Pública Nacional y sus agentes. Actúa de oficio o a instancia de parte y goza al efecto de plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

b. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA EFS

La Constitución al incorporar el instituto de la Auditoría General de la Nación contempló expresamente el dictado de una ley que reglamente su creación y funcionamiento, la cual aún no ha sido dictada. Hasta entonces rige el Capítulo VII "Del Control Externo" de la "Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional" –Ley 24.156–.

Dicho ordenamiento si bien no contiene mecanismos de participación ciudadana, como los que luego merecerán un tratamiento particular, sí establece obligaciones concretas referidas a garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, prerequisite esencial para la eficiencia de su participación. En tal sentido prevé el carácter público de los informes de la Auditoría General de la Nación (órga-

no de control externo) y la Sindicatura General de la Nación (órgano rector del control interno) y a la necesidad de que los trabajos por ellos realizados sean puestos al alcance de la opinión pública (Art. 107 inciso c y 119 inciso f).

En este sentido cabe reconocer que, si bien es cierto que ambos organismos de control producen información de carácter público sobre las labores que llevan a cabo, las mismas resultan en la mayoría de los casos de difícil comprensión para el ciudadano medio, aspecto al que deberá prestársele mayor atención.

Resta señalar que la Auditoría General de la Nación ha dictado un reglamento de Audiencia Pública como procedimiento facultativo para evaluar la actividad de los entes reguladores, los servicios públicos privatizados o la aplicación de fondos públicos o subsidios (Res. N° 110 /94 - AGN).

c. PREVISIONES CONTENIDAS EN LEYES Y NORMAS QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

c.1. Audiencia Pública

La "Audiencia Pública" es uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos, receptado en diversa normativa:

- I. La ley 24.354 crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión

del plan de inversiones públicas. Esta ley contiene un anexo que se refiere a los proyectos que deberán cumplir estudios de factibilidad o impacto ambiental. Se dispone que la autoridad ambiente competente podrá convocar una audiencia pública con la participación de sus propios representantes; representantes del organismo o empresa que dio origen al proyecto; organizaciones intermedias representantes de la comunidad afectada por el proyecto y representantes del órgano responsable del sistema nacional de inversiones públicas (Anexo 2 apartado 5).

- II. Decreto 1172/03 Anexo I: Describe a la Audiencia Pública como una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión confrontando de forma transparente y pública las distintas opiniones. La finalidad de la Audiencia Pública es permitir, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta. Este Reglamento de Audiencia Pública rige en el ámbito de los organismos, entes, empresas, sociedades que han sido creados en la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.
- III. Resolución N° 140/95 ETOSS y modificatorias aprueba el Reglamento General de Audiencias Públicas del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, ETOSS –ente

interjurisdiccional (Nación –Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires)–. Dicho reglamento estructura las audiencias sobre la base de los principios de publicidad y acceso de los interesados y público en general a todo el procedimiento público; informalismo y oralidad actuada y amplitud de participación de las asociaciones no gubernamentales que representen intereses de usuarios en el proceso de control e información. Se establece la figura del Defensor del Usuario que debe asistir a los mismos durante el procedimiento de Audiencia.

Es de destacar que los Entes Reguladores de los distintos servicios públicos desde su creación aprobaron sus propios Reglamentos de Audiencia Pública, a cuyo amparo se celebró un número importante de ellas para tratar temas de tarifas, inversiones, ejecución de obras y mejoras de indicadores de calidad de servicio, etc.

c.2. GESTIÓN DE INTERESES

En cumplimiento del principio de publicidad de los actos de gobierno y para favorecer el acceso a la información del ciudadano, se ha reglamentado la obligación de los funcionarios del Poder Ejecutivo a registrar toda audiencia que le sea requerida por personas físicas o jurídicas públicas o privadas, cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos que funcionen en la jurisdicción del citado poder. Dicha información tiene carácter público y permite que grupos sociales interesados,

ya sean empresariales, profesionales o ciudadanos en general, conozcan los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un interés determinado, así como el objetivo de esos encuentros (Dto. 1172/03 Anexo III y IV).

c.3. ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS

Es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso—respecto de su viabilidad y oportunidad— así lo impongan (Dto. 1172/03 Anexo V y VI).

c.4. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Este es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas, al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad (Dto. 1172/03 Anexo VII).

c.5. REUNIONES ABIERTAS DE LOS ENTES REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Con este mecanismo se pretende poner fin a uno de los reductos del

secreto que suele encubrir corrupción o arbitrariedad en decisiones que afectan y, frecuentemente, perjudican a los usuarios. La presencia como oyente en la reunión de directorio de los Entes permite, a quien esté interesado, conocer las opiniones que cada uno de los miembros del Órgano de Dirección adopta frente a las cuestiones que deben tratarse (Dto. 1172/03 Anexo VIII).

Por ejemplo, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad ha convocado a estas reuniones abiertas de su Directorio, en las cuales se trataron sanciones a las concesionarias por incumplimientos en la prestación del servicio, recursos de reconsideración interpuestos por aquéllas, servidumbres administrativas de electroducto, controversia por sobre costos por generación forzada, documentación licitatoria para el llamado a concursos para la realización de obras, etc.

c.6. CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO

El Programa tiene por objeto la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones así como los derechos que con relación al tema, asisten a los ciudadanos (Dto. 229/00 Art. 1).

La finalidad perseguida es lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los ser-

vicios a su cargo. A dicho efecto se fijan principios y criterios generales que propenden a la mejora de la calidad de los mismos, reafirmando los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública Nacional en cuanto a: obtener información clara, veraz y completa sobre sus actividades; ser asesorado sobre los trámites y requisitos que debe cumplir en sus actuaciones ante ella; ser tratado con el máximo respeto y deferencia por las autoridades y demás agentes; a acceder a los registros y archivos públicos con las limitaciones legalmente establecidas; a presentar quejas por la omisión de trámites o retrasos en los procedimientos en los que sea interesado, y a reclamar ante cualquier desatención o anomalía en la prestación del servicio, etc.

De este modo los organismos se comprometen a prestar sus servicios con determinados niveles de calidad

(estándares sobre rapidez o sencillez, por ejemplo), contemplando un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los estándares sobre la base de un conjunto homogéneo de indicadores. Asimismo se fija un sistema de quejas y reclamos, así como mecanismos de compensación por errores injustificados y/o incumplimiento de los compromisos asumidos.

Algunos de los organismos que han asumido el compromiso son la Administración Nacional de la Seguridad Social; el Comité Federal de Radiodifusión; la Secretaría de Cultura, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte; el Registro Nacional de las Personas; la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y defensa del Consumidor, etc. Algunos organismos ya han llegado a suscribir la tercera Carta a medida que se ha ido avanzando en los objetivos del programa.



C.7. PARTICIPACIÓN - ASOCIACIONES

La Ley de Defensa del Consumidor –Ley 24.420– prevé la creación de asociaciones de consumidores que tienen como finalidad la defensa, información y educación del consumidor. Constituidas como personas jurídicas están legitimadas para actuar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados intereses de los consumidores (Art. 55 y 56).

Algunas de las más conocidas son: Asociación del Consumidor –ADELCO– (la más antigua), Comité del Consumidor –CODELCO–, Asociación Proconsumer, Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Argentina –ADECUA–, Liga del Consumidor, etc.

2. MECANISMOS O ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A. CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE OFICINAS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Con carácter liminar se impone destacar que en materia de atención de los reclamos, quejas y sugerencias de los ciudadanos, la República Argentina cuenta con dos instituciones de trascendencia como lo son el Defensor del Pueblo de la Nación –de raigambre constitucional, Art. 86 CN– y la Oficina Anticorrupción (Dto. 102/99).

La ciudadanía puede formular su “queja” ante el Defensor del Pueblo de la Nación, cumpliendo los requisitos formales que exige la reglamentación (Ley 24.284 y sus modificatorias). Ad-

mitida ésta formalmente, la investigación sumaria será impulsada de oficio por el Defensor, dándose obligatoriamente intervención al organismo denunciado. Toda la tramitación es gratuita y los distintos organismos públicos están obligados a prestar colaboración.

El Defensor del Pueblo con motivo de sus investigaciones puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes legales y funcionales, al igual que propuestas para la adopción de nuevas medidas, hallándose obligados a responder los responsables, en un término máximo de 30 días. Si dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada o no se informan las razones que obstan a ello, el Defensor puede poner en conocimiento del Ministro del área la situación verificada. Si tampoco obtiene resultado, debe incluir el asunto en su Informe Anual ante las Cámaras del Congreso.

Por su parte la Oficina Anticorrupción (Dto. 102/99), que funciona en jurisdicción del Ministerio de Justicia, vela por la prevención e investigación de aquellas conductas, que verificadas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, puedan considerarse comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley 24.759.

Este organismo recibe denuncias que hicieren los particulares o agentes públicos e investiga a los agentes a los que se le atribuya la comisión de algún ilícito, o bien a instituciones que tengan como principal fuente de recursos

el aporte estatal y sean sospechadas de irregularidades en la administración de los mencionados recursos.

Sus investigaciones pueden culminar con la formulación de la Denuncia ante la Justicia competente, y puede constituirse en parte querellante cuando se encuentre afectado el patrimonio del Estado.

También la Sindicatura General de la Nación, órgano rector del control interno que funciona en jurisdicción del Poder Ejecutivo (Ley 24.156 art. 96 y siguientes), recibe denuncias de los ciudadanos, como medio para obtener información que pueda estimar valiosa para el ejercicio de las facultades de control que le asigna la ley (res. 197/99).

Además de estas Instituciones del Estado que reciben quejas y denuncias referidas a irregularidades o disfuncionalidades verificadas en organismos de la Administración Pública Nacional, también los distintos órganos y entes estatales han creado sus Oficinas de Atención al público, receptando reclamos, quejas y sugerencias con relación a su accionar (máxime quienes han suscripto la Carta Compromiso con el Ciudadano). En muchos casos cuentan con procedimientos reglados para la tramitación de aquéllos, donde se fijan plazos para resolver los problemas que plantean los ciudadanos (vgr. organismos previsionales, de Superintendencia de Seguros, de AFJP, de Obras Sociales, etc.).

Los entes reguladores de servicios públicos cuentan con Oficinas de



Atención al público que reciben las quejas de los usuarios respecto del deficiente servicio técnico y del servicio comercial que prestan concesionarios y licenciatarias. En el caso de los servicios públicos, para poder recurrir al Defensor del Pueblo de la Nación es necesario primero, efectuar el pertinente reclamo ante el ente regulador respectivo.

Habida cuenta la organización institucional que ha adoptado nuestro país, y a fin de no duplicar procedimientos, la Auditoría General de la Nación no ha creado una oficina específica de este tipo, si bien posee una reglamentación (Res. Nº 50/04-AGN) para el tratamiento de las presentaciones que recibe de los ciudadanos referidas a presuntas irregularidades, o anomalías o debilidades en los circuitos administrativos del sector público nacional.

En este orden de ideas cabe señalar, que no figura entre sus atribuciones dar solución a los problemas denunciados en dichas presentaciones.



De todos modos, en tanto éstas cumplan con los requisitos formales fijados por la norma, se proceden a analizar las cuestiones de fondo y de corresponder, son tenidas en cuenta como antecedentes de las labores de auditoría e incorporadas al Legajo Permanente de los organismos auditados.

En el año 2003 se recibieron 92 presentaciones (el 55% sobre gestión administrativa, un 14% sobre incumplimientos contractuales, un 8% sobre servicios públicos) y en lo que va del año 2004, la cantidad asciende a 75 presentaciones. Puede decirse que hasta el presente, en general, las cuestiones denunciadas no resultan de significatividad económica ni revisten trascendencia institucional.

Experiencias concretas en la aplicación: a partir de las presentaciones realizadas ante la Auditoría General de la Nación por parte de particulares y organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos de los discapacitados, se llevaron a cabo auditorías sobre esta temática con relación a los medios de transporte público de pasajeros de ómnibus y transportes ferroviarios. Asimismo, ha sido una decisión del organismo incluir en todas las auditorías que se lleven a cabo la verificación del cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22.431 que crea el Sistema de Protección Integral de Personas Discapacitadas, por el cual se obliga a incorporar como mínimo el 4% de personas con capacidades diferentes dentro de los planteles de

personal de los organismos del sector público nacional. De igual modo, las presentaciones recibidas permitieron identificar aspectos sensibles en materia de prestación del servicio comercial por parte de adjudicatarios de procesos de privatización, que se tuvieron en cuenta en la planificación anual de auditorías.

b. LAS VEEDURÍAS Y/U ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DE ESTADO

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

En el ordenamiento jurídico de la Argentina las Organizaciones No Gubernamentales suelen constituirse adoptando uno de estos dos tipos jurídicos: el de la Asociación Civil, o bien el de la Fundación. Con respecto a la primera —la asociación civil sin fines de lucro y con propósitos de bien común— está contemplada en el Código Civil Argentino. Por su parte, las fundaciones, son objeto de una genérica normatividad en la Ley 19.836.

Son numerosas las ONG registradas en nuestro país y su número ha crecido intensamente en los últimos años a medida que la ciudadanía adquiere una mayor concientización de sus derechos.

Estas organizaciones configuran una forma de participación ciudadana que abogan ante el poder político (especialmente los poderes ejecutivos y

legislativos) ejerciendo presión para que se consideren intereses particulares más o menos específicos (como por ejemplo los derechos de la mujer, de los niños o de las minorías, de los usuarios y consumidores, la protección del medio ambiente, la promoción de una cultura democrática, etc.).

Las Organizaciones No Gubernamentales asumen un rol significativo en tanto se convierten en agentes receptores de inquietudes de la ciudadanía y a la vez, en sostén de apoyo a través del cual los ciudadanos vehiculizan sus acciones participativo y de control.

Aquellas ONG que trabajan contra cualquier forma de discriminación, o bien protegen el medio ambiente o defienden la competencia, al usuario y al consumidor, y en general los derechos de incidencia colectiva, están legitimadas para interponer ante los estrados judiciales acciones de amparo en pro de los intereses que protegen. Estas acciones se han ido incrementando sensiblemente en los últimos años, generando una interesante jurisprudencia que permite advertir importantes avances en la consolidación de los derechos del ciudadano.

La cifra actualizada es de aproximadamente 11.300 instituciones, sólo como ejemplo podemos citar las siguientes:

Cippec:

Misión: Trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas.

Actividades que realizan: Asesoramiento y asistencia técnica, capacitación, conferencias, mesas redondas, seminarios, consultoría, difusión de derechos, implementación, investigación, monitoreo y control, promoción de temas de interés público, publicaciones.

Asociación Acción Ciudadana:

Misión: Promover la participación, proteger el medio ambiente, divulgar los derechos de los ciudadanos y defender los derechos humanos.

Actividades que realizan: Banco de datos, conferencias, mesas redondas, seminarios, difusión de derechos, monitoreo y control, promoción de temas de interés público, publicaciones.





Red Ciudadana Argentina:

Misión: Consolidar la democracia reestableciendo los lazos que deben unir a los ciudadanos con sus representantes; concientizar a la ciudadanía de su protagonismo en el desarrollo civil, moral y económico del país; concientizar a los servidores públicos de la meritoria vocación de servicio que moviliza el ejercicio de una función pública, y la invaluable contribución a la sociedad que el buen ejercicio de sus funciones lleva consigo; acercar la ciudadanía a sus representantes propiciando la formación de una ciudadanía que participe ejercitando sus derechos consagrados en la Constitución Nacional; impulsar proyectos tendientes al logro de una indubitable transparencia en la gestión pública, valiéndose de la tecnología informática que posibilita a todo ciudadano conocer a sus representantes y ser un potencial auditor externo del accionar de los mismos; promover la elaboración de proyectos nacidos de inquietudes ciudadanas que contribuyan al desarrollo barrial, regional o nacional; asesorar a la ciudadanía de las herramientas con que cuenta para la concreción de sus proyectos.

Actividades que realizan: Difusión de derechos, monitoreo y control.

Centro de Estudios de Estado y Sociedad:

Misión: Fortalecer la capacidad de investigación en ciencias sociales en Argentina y América Latina, y propiciar la difusión y aplicación de los resultados. Se espera con ello, contribuir al desa-

rollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia, a la promoción de los derechos humanos y de la equidad social y de género.

Actividades que realizan: Asesoramiento y asistencia técnica, capacitación, conferencias, mesas redondas, seminarios, consultoría, dictado de Maestría en Ciencias Sociales y Salud y Posgrado en Organizaciones Sin Fines de Lucro. Difusión de derechos, investigación, monitoreo y control, promoción de temas de interés público, publicaciones.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Misión: Promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad.

Actividades que realizan: Asesoramiento y asistencia técnica, asistencia directa, capacitación, conferencias, mesas redondas, seminarios, construcción de ciudadanía, difusión de derechos, investigación, promoción de temas de interés público, publicaciones.

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales:

Misión: Contribuir a la construcción y consolidación del Estado de Derecho en los países de Latinoamérica y el Caribe, a través de la transformación de los sistemas judiciales y de los sistemas penales ligados a la transición democrá-

tica promoviendo—desde una perspectiva científica—la defensa de los derechos fundamentales de las personas.

Actividades que realizan: Asesoramiento y asistencia técnica, capacitación conferencias, mesas redondas, seminarios, consultoría, implementación, investigación, monitoreo y control, publicaciones.

Poder Ciudadano:

Misión: Generar información cívica y promover acción colectiva para crear ciudadanía.

Actividades que realizan: Asesoramiento y asistencia técnica, asistencia directa, capacitación, conferencias, mesas redondas, seminarios, consultoría, difusión de derechos, implementación, monitoreo y control, promoción de temas de interés público, publicaciones.

La Fundación Poder Ciudadano es el Capítulo Argentino de la Organización Transparencia Internacional.

En la AGN se ha convocado a distintas Organizaciones No Gubernamentales para establecer con ellas un intercambio en la perspectiva de incor-

porar en la planificación de los trabajos internos de la Auditoría aquellas cuestiones que son percibidas como de importancia por parte de la organizaciones.

En el transcurso de este año ya se han realizado dos encuentros de reflexión con el objeto recoger la opinión y las propuestas de las distintas asociaciones con respecto a los temas de mayor interés susceptibles de constituir objetos de auditoría e incorporar en el Programa Anual en curso aquellos temas propuestos por las Organizaciones que a su vez sean susceptibles de ser integrados a la planificación vigente.

Con vistas a la planificación del año entrante se han tomado en cuenta las sugerencias realizadas y actualmente se está profundizando con cada sector (Consumidores, Medio Ambiente, Transparencia, Discapacidad, Derechos Humanos y Salud, etc.) aquellos temas que revistan mayor vigencia y/o interés de ser auditados. A ese efecto se prevé una ampliación de la convocatoria a otras organizaciones.

Asimismo, 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, toda vez que se reconoce en las Organizaciones No Gubernamentales un papel sustantivo en el seguimiento de las recomendaciones formuladas por la institución.

C. LAS CONTRALORÍAS SOCIALES O COMUNITARIAS Y/O ASAMBLEAS DE CIUDADANOS O AUDIENCIAS PÚBLICAS QUE VELAN POR LA CUESTIÓN FISCAL

Audiencia Pública

Este mecanismo de participación ciudadana se ha ido imponiendo a partir de la privatización de los servicios públicos y se ha ido extendiendo su aplicación a distintos ámbitos. Resulta de interés destacar que puede configurar la oportunidad institucional más importante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus propias autoridades en relación a una decisión acotada.

C.1. El objetivo principal de las Audiencias Públicas

Las Audiencias Públicas son oportunidades de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo. De ese modo, la participación en las Audiencias Públicas tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad y a la

cabal fundamentación de las decisiones que se adopten.

La Audiencia Pública es una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades. Es un encuentro circunscripto dentro de un procedimiento de toma de decisiones públicas. Una vez institucionalizado, su convocatoria puede ser obligatoria bajo determinadas circunstancias y la falta de celebración de éstas puede ser causa de nulidad de la decisión aprobada.

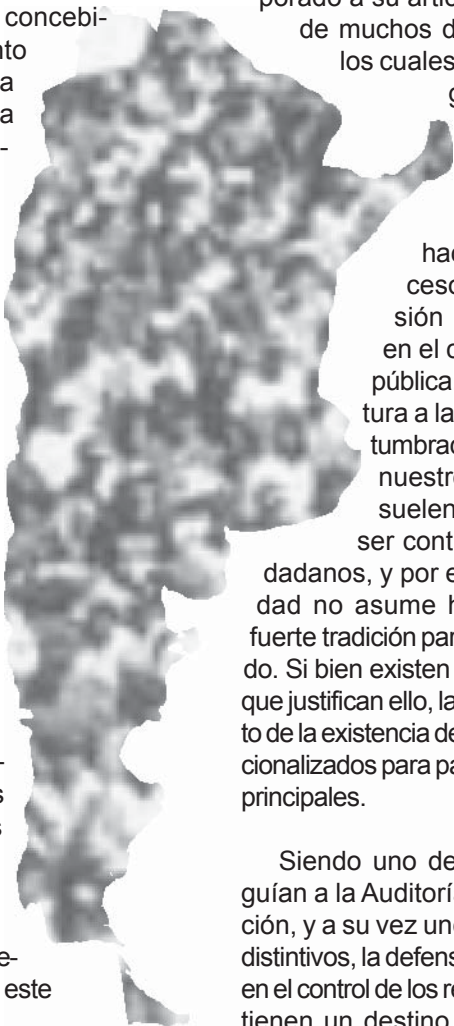
C.2. Oportunidades para la población y las autoridades públicas

La Audiencia Pública es una instancia para transmitir a las autoridades convocantes, responsables de una futura decisión, las perspectivas, experiencias, conocimientos e informaciones pertinentes que hacen al contenido sustantivo de la misma. También para conocer a otros con quienes compartir las mismas ideas, y especialmente para escuchar las perspectivas de aquéllos que tienen otros puntos de vista y priorizan otros valores. La audiencia facilita la comprensión de las diferencias y promueve la tolerancia.

Asimismo, dado que las decisiones públicas generalmente involucran simultáneamente distintos aspectos, resulta necesario escuchar tanto consideraciones ambientales, como sociales y económicas. Las Audiencias Públicas permiten que las autoridades entren en contacto con el ma-

por flujo informativo posible. Igualmente les ofrecen la posibilidad de una actuación clara y transparente, trascendente para la recuperación de la credibilidad social, objetivo prioritario en el proceso de consolidación de la democracia.

La Auditoría General de la Nación ha aprobado un Reglamento de Audiencia Pública. Éste fue concebido en el entendimiento de que se trata de una herramienta apta para la obtención de información en forma directa, transparente y participativa. A dicho efecto se estableció un procedimiento fundado en los principios de participación, publicidad, oralidad, informalismo, gratuidad, instrucción e impulsión de oficio y economía procesal. El proceso de audiencia pública finaliza con un informe que podrá incluir las recomendaciones a que se arribe y podrá contener recomendaciones puntuales para los organismos involucrados. Por el momento, este organismo en el ejercicio de su actividad de control no ha recurrido al empleo de este mecanismo.



D. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se mencionara anteriormente, nuestra Constitución se ha hecho eco de la demanda ciudadana por nuevas formas de participación y ha incorporado a su articulado la protección de muchos de los intereses por los cuales la sociedad civil organizada ha trabajado en los últimos años.

De todos modos hace falta un largo proceso para la real inclusión de los ciudadanos en el control de la gestión pública. La tradición y la cultura a la que estamos acostumbrados nos muestra que nuestros gobernantes no suelen tener el hábito de ser controlados por los ciudadanos, y por el otro lado la sociedad no asume históricamente una fuerte tradición participativa en tal sentido. Si bien existen numerosas razones que justifican ello, la falta de conocimiento de la existencia de mecanismos institucionalizados para participar es una de las principales.

Siendo uno de los principios que guían a la Auditoría General de la Nación, y a su vez uno de sus rasgos más distintivos, la defensa del interés general en el control de los recursos públicos que tienen un destino social, la Auditoría

General de la Nación viene sosteniendo la conveniencia de sumar e integrar al proceso del control a organizaciones de la sociedad civil.

En tal sentido, se han emprendido diversas iniciativas que se detallan a continuación:

1. FOROS DE REFLEXIÓN

La Auditoría General de la Nación ha organizado Jornadas que han contado con la participación como panelistas, además de los representantes de los principales organismos de control, a los representantes de las ONG y de la prensa. Es el caso de la Primeras Jornadas sobre el Control Público en la República Argentina, organizadas juntamente con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Como producto de las ponencias allí vertidas se ha publicado un libro llamado "El Control Público en la Argentina".

Esta actividad se suma a la que viene realizando este organismo con las ONG en cuanto a planificación participativa y publicación de la información descripta anteriormente. En este empeño para que la información llegue a todos los ciudadanos, en lugar de que ellos deban procurársela por sus propios medios, la Auditoría General de la Nación viene desarrollando las siguientes iniciativas:

2. GACETILLAS INFORMATIVAS

El área de prensa de la Auditoría General de la Nación circulariza a través del correo electrónico un "abstract"

en donde se difunde en un lenguaje de entendimiento sencillo para la ciudadanía en general información de la Auditoría General de la Nación.

3. TALLERES CON ONG

Se han realizado dos encuentros con ONG representativas de la sociedad civil con el objetivo de transmitir la siguiente información:

- Funcionamiento interno de la Auditoría General de la Nación. Roles y Funciones.
- Cómo se leen los informes de la Auditoría General de la Nación.
- Cómo se maneja la prensa desde la Auditoría General de la Nación.
- Cómo acceder a la información de la Auditoría General de la Nación.

4. PUBLICIDAD DE LOS INFORMES

Se ha lanzado recientemente una nueva página web de la Auditoría General de la Nación. Allí se encuentran en forma actualizada los informes de la Auditoría General de la Nación.

Dentro de la estrategia de comunicación externa, la página web tiene una importante función en difundir los informes de auditoría a través de internet, a la vez que es una herramienta que aportará a la reflexión en torno al tema del control público.

Creemos que la página puede convertirse en un canal de difusión y comunicación interactivo entre distintos sectores (Medios de Comunicación, ONG, Órganos de Control, Ciudadanía,



etc.) para compartir información, experiencias y comprobaciones realizadas en los trabajos de auditoría.

5. ESTRATEGIA DE PRENSA

La Auditoría General de la Nación ha asumido una estrategia de prensa de apertura en cuanto a la difusión de sus informes.

Las acciones realizadas han sido las siguientes:

- Elaboración y difusión de gacetillas de prensa sobre informes de auditoría a medida que se van aprobando en el colegio de auditores.
- Preparación de información presentada en formato de noticia sobre datos surgidos de los informes de auditoría.
- Producción de información para actualizar la página web.
- Organización de reuniones de trabajo con periodistas para intercambiar información.
- Generar información de contexto con datos de fondo sobre el control público.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la agenda de discusión pública, la intervención del control ciudadano se ha ido afianzando en el marco de los procesos de Reforma del Estado, y es en particular en los gobiernos latinoamericanos, donde aparece con mayor fuerza la imperiosa necesidad de que se aseguren mecanismos transparentes de la gestión estatal en sus distintas jurisdicciones.

En las administraciones públicas se han iniciado procesos para promover e instaurar la participación ciudadana mediante distintos mecanismos y un objetivo común. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer a fin de que la mentada participación no se convierta en una convocatoria meramente gestual.

En esta inteligencia la publicidad de los actos de gobierno, el libre acceso a la información por parte de la ciudadanía y su concientización en cuanto a la necesidad de involucrarse en los procesos de toma de decisiones del gobierno, que no es otra cosa que actuar en defensa de sus derechos, obran como prerequisites esenciales para la existencia misma de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y en el control público.

Es aquí donde el rol de las EFS adquiere relevancia, tanto en su actividad docente y de difusión de información como así también velando porque los organismos estatales brinden



plena información de sus actos y faciliten a los ciudadanos el acceso a dichas fuentes.

El control es una responsabilidad de todos. La articulación del control externo llevado a cabo por las EFS con el control ciudadano no debe ser considerado un signo de debilidad de los organismos técnicos especializados sino una toma de conciencia de todos los protagonistas sobre la importancia del control, la envergadura de la actividad y las consecuencias dañosa de un control ineficiente (por formal, limitado o tardío). Los ciudadanos y las organizaciones civiles que integran en defensa de determinados valores pueden brindar un valioso aporte en la identificación de áreas sensibles que exigen ser controladas y en el seguimiento de las recomendaciones.

En virtud de ello entendemos que debería recomendarse a las EFS:

- a) Profundizar la actividad de difusión sobre la importancia de que el ciudadano se involucre en la actividad de control público.
- b) Reforzar las acciones tendientes a verificar, no sólo que se publiciten los actos de gobierno y se facilite el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información con las limitaciones que correspondan, sino también la veracidad, amplitud, claridad y oportunidad de la información brindada.
- c) Explorar formas de articulación del control fiscal con el control ciudadano, especialmente para la etapa de planificación de la actividad de control y para el seguimiento de las recomendaciones.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE*

A. PRESENTACIÓN

En los últimos años, la lucha contra la corrupción se ha vuelto un esfuerzo central para los gobiernos locales y para las organizaciones internacionales. Ello ha sido el resultado no sólo del hecho de que las infracciones a la ética pública son en sí mismas reprochables, sino que también debido a que la sociedad ha tomado conciencia que las prácticas corruptas producen efectos perniciosos para la sociedad.

De este modo, en la medida que la corrupción ha perdido su carácter meramente local para transformarse en un fenómeno de carácter mundial, se han

intensificado los esfuerzos de los sujetos del derecho internacional por combatir este problema.

Ahora bien, dado que aquellas organizaciones en que los agentes realizan acciones que son difíciles de controlar son más vulnerables a la corrupción, la transparencia de las actuaciones de la Administración reduce y previene en gran medida la ocurrencia de hechos reñidos con la ética pública. En este sentido, quienes están llamados en primer lugar a ejercer control son los propios gobernados, para lo cual resulta indispensable que el ordenamiento jurídico reconozca a los ciudadanos un conjunto de libertades políticas que puedan oponer a las prerrogativas del Estado,

* Trabajo preparado por la División Jurídica de la Contraloría General de la República de Chile.

tales como la libertad de emitir opinión, de informar sin censura previa, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de asociarse sin permiso previo y el derecho a sindicarse.

Dado que un efectivo control social supone contar con información adecuada, el conocimiento del contenido de las actuaciones de la Administración y de sus fundamentos constituye un elemento importante para el proceso de formación de la voluntad colectiva. Tal como lo ha reconocido Transparencia Internacional, “la disponibilidad de la información es requisito indispensable para la emergencia de un público informado, con suficientes herramientas para participar significativamente en el debate público”¹.

El presente trabajo pretende exponer de manera resumida aquellas normas constitucionales legales y admi-



nistrativas vigentes en Chile más relevantes, destinadas a garantizar la participación ciudadana y a hacer efectivo el control social sobre los actos de la Administración, así como compartir algunas ideas sobre los esfuerzos que han realizado la Contraloría General de la República de Chile para garantizar el acceso ciudadano a la información que generan los entes administrativos, transformándolo en un principio general en torno al cual se debe desarrollar la función pública.

B. CRITERIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

1. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

En la Constitución Política de la República de Chile existen diversas normas destinadas a garantizar y fortalecer la participación ciudadana en el proceso político. En primer lugar, el inciso tercero del artículo 1°, ubicado en el capítulo “Bases de la institucionalidad”, dispone que “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

De este modo, en relación con los cuerpos intermedios, el constituyente impone al Estado tres obligaciones esenciales: 1) reconocerlos, 2) ampa-

¹ Transparencia Internacional, Informe Anual 2003, p.6.

rarlos y 3) garantizar la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

Este precepto se vincula al artículo 23 de la Ley Fundamental, que sanciona a los grupos intermedios que no respeten la autonomía que les reconoce la Carta y al artículo 85 de la misma, que en su inciso 2° se refiere también a los grupos intermedios al enunciar las facultades que competen a los tribunales electorales regionales.

Asimismo, debe destacarse que el reconocimiento de los grupos intermedios emana de lo dispuesto en el N° 15 del artículo 19, el cual asegura a todas las personas “el derecho de asociarse sin permiso previo”.

En este sentido si bien es cierto que muchos tipos o clases de cuerpos intermedios están mencionados directamente en la Carta Orgánica y que gran parte de ellos y otras formas organizativas son objeto de reglamentación en leyes especiales, la Constitución Política no exige de ningún modo la previa existencia de un cuerpo legal para que cualquier grupo se organice, siempre que éste tenga una finalidad que no viole el orden jurídico.

Sin perjuicio de la alusión genérica a los grupos intermedios que figura en los preceptos que quedaron citados, a lo largo de la Constitución hay diversas referencias a las variadas formas en que ellos pueden manifestarse.

Encontramos, en efecto, las siguientes expresiones: grupos (arts. 6°, 7°, 19 N° 2 y N° 15, y 92), iglesias (art. 19 N° 6), organizaciones (arts. 19 N° 15, N° 16 y N° 19, 82 N° 7), organizaciones sindicales (arts. 9, 19 N° 19, 60 N° 4), organizaciones estudiantiles (art. 9°), organizaciones gremiales (arts. 9°, 23, 54, N° 7), partidos políticos (arts. 18, 19 N° 15, 23, 82 N° 7, 84), organizaciones vecinales (arts. 9°, 54 N° 7), bancos (art. 57), sociedades anónimas (art. 57), sociedades de personas (art. 57), medios de comunicación social (arts. 9°, 19 N° 4 y N° 12), empresas (arts. 9°, 19 N° 16 y N° 24, 60 N° 9), empresas públicas (art. 104), instituciones financieras (art. 98), entidades (arts. 19 N° 16, 98), corporaciones (arts. 19 N° 16 y 107), fundaciones (art. 107), asociaciones (art. 19 N° 15), movimientos (arts. 19 N° 15, 82 N° 7), organizaciones políticas (art. 19 N° 15), universidades (arts. 19 N° 12, 45 letra e), establecimientos de educación (art. 19 N° 11), establecimientos de enseñanza (art. 19 N° 11), instituciones privadas (art. 19 N° 9) e instituciones (arts. 6° y 98).

Por otra parte, el artículo 4° de la Carta Fundamental señala que “Chile es una república democrática”; agregando el inciso primero de su artículo 5° que “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

En armonía con lo anterior la Constitución otorga a quienes reúnen ciertas mínimas condiciones el derecho de sufragio, que les permite elegir Presidente de la República, una porción de los senadores, diputados y concejales (arts. 26, 44, 45, 46 y 108), y pronunciarse en caso de que el Presidente de la República consulte a la Nación sobre una reforma constitucional (art. 117 incisos cuarto y sexto), o, en el plano comunal, que no es propiamente el gubernativo, cuando el alcalde somete a plebiscito materias de administración municipal (art. 107 inciso tercero).

Asimismo, la voluntad del constituyente de mantener el principio de la democracia representativa se da a conocer elocuentemente, por otro lado, en el inciso segundo del artículo 15, conforme al cual “sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”. Finalmente, el sistema democrático de gobierno se complementa con el deber que se impone al Estado de asegurar “el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” previsto en el inciso quinto del artículo 1°.

En otro orden de materias, el inciso primero del artículo 99 de la Constitución Política previene que “Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”. A continuación, de acuer-

do con el inciso tercero del artículo 100, “El gobierno regional estará constituido por el intendente y por el consejo regional”.

En este sentido, la propia Carta Fundamental reconoce la participación ciudadana, al disponer, en su artículo 102, que “El consejo regional será órgano de carácter normativo resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización.

La importancia de los Consejos Regionales aparece de manifiesto en las funciones que el inciso segundo de esta misma norma les encomienda, que consisten en “aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente”.

En este mismo orden de materias, a nivel comunal, el inciso primero del artículo 107 de Constitución previene que “La administración local de cada comuna municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo”.

Pues bien, el artículo 108 indica que en cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal. Dicho concejo, previene el inciso segundo de la misma norma, “será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva”.

Finalmente, la participación ciudadana a nivel comunal también aparece garantizada por el inciso séptimo del antes mencionado artículo 107, el cual dispone que “Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana”.

2. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE, N° 10.336

La Constitución Política dispone la existencia de un verdadero Sistema Nacional de Control que integran, además de la Contraloría General de la República de Chile, la Cámara de Diputados, los Tribunales de Justicia, el Consejo de Defensa del Estado,

el Ministerio Público, otros órganos integrantes de la Administración como los Consejos Regionales, los Concejos Municipales, la Dirección de Asuntos de Gestión de la Presidencia de la República, las unidades internas de fiscalización y otros organismos.

En consonancia con ello, la ley N° 10.336, orgánica constitucional de la Contraloría General de la República, contiene un conjunto de disposiciones que le permiten garantizar la participación social.

En primer lugar, el artículo 6° le encarga a la Contraloría General la facultad de interpretar con fuerza obligatoria las normas que regulan e inciden en el funcionamiento de los entes estatales, las que conciernen a los derechos y obligaciones de sus funcionarios y las relativas a la inversión y compromiso de los fondos públicos.

En virtud de esta atribución la Contraloría General, en determinadas condiciones atiende presentaciones de particulares, lo que se traduce en dictámenes que son obligatorios para los servicios públicos involucrados.

Adicionalmente, esta jurisprudencia es recopilada por una División específica –la División de Coordinación e Información Jurídica–, la que mantiene diversas bases de datos que pueden ser consultadas tanto por los servicios públicos como por particulares interesados en ello.

Finalmente, debe destacarse que el artículo 143 impone al Contralor General el deber de elaborar anualmente la “Cuenta Pública sobre la Gestión de la Contraloría General correspondiente al año anterior”, la cual debe ser enviada al Presidente de la República y al Congreso Nacional, y ser puesta a disposición de la Comunidad Nacional. Esta Cuenta Pública debe contener las siguientes materias:

- a) Un resumen de las principales actividades desarrolladas en el cumplimiento de sus funciones;
- b) Una relación de los decretos de insistencia dictados por el Presidente de la República, con indicación de los fundamentos de la representación y de la insistencia;
- c) Una reseña de las principales dudas y dificultades que se hayan suscitado con motivo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, pudiendo sugerir modificaciones para el mejor y más expedito funcionamiento de la Administración;
- d) Un estado de la situación financiera interna del organismo, y
- e) Otras materias a las cuales el Contralor General estime conveniente referirse.

El inciso final de la misma norma impone la misma obligación a los Contralores Regionales, quienes elaborarán anualmente una Cuenta Pública de la Gestión de la Contraloría Regional correspondiente al año anterior, la que enviará al Gobierno Regional”.

3. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, N° 18.575

En armonía con el principio constitucional de servicialidad del Estado, el inciso primero del artículo 3° de la Ley N° 18.575 previene que “La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”.

Por su parte, el inciso segundo impone a la Administración del Estado el deber de “observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas”.

Asimismo, esta misma norma reitera el mandato constitucional que impone al Estado el deber de reconocer a los grupos intermedios, al disponer que la Administración debe garantizar “la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para rea-

lizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes”.

A continuación, el artículo 13 de la misma ley establece que la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Para tal efecto agrega que son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, regulando, a continuación, en una minuciosa normativa, la forma en que la información debe ser requerida por las personas interesadas en su conocimiento, los casos excepcionales en que la autoridad puede negar el acceso a ella, los medios para reclamar ante los Tribunales de Justicia de la negativa a entregarla y las sanciones aplicables a los obligados que se rehúsen injustificadamente a proporcionarla.

De manera coherente con lo anterior, el artículo 52 de la propia Ley N° 18.575 añade que el principio de probidad administrativa consiste en “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”. En tal sentido, el artículo 53 complementa dicho mandato, señalando que el interés general exige el empleo de los medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente

y eficaz. Ella se expresa, entre otras materias, en “el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”.

De este modo, la publicidad de los actos de la Administración está consagrada para promover la transparencia de las decisiones que adopten los agentes estatales en el desempeño de sus funciones y, por lo tanto, ambas están instituidas para cautelar, en último término, el principio de probidad administrativa.

4. DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY DE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, LEY N° 19.880

El artículo 4° de este texto legal señala que el procedimiento administrativo estará sometido, entre otros principios, a los de impugnabilidad y de transparencia y publicidad.

Para tal efecto, el artículo 15 previene que “Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales”.

Por su parte, el artículo 16, al analizar los principios de transparencia y publicidad, señala que “El procedimiento

administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas por la ley o el reglamento, son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial”.

Finalmente, debe destacarse que, sin perjuicio de los demás derechos reconocidos, en la Constitución y en las leyes, en sus relaciones con la Administración, el artículo 17 previene que las personas tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expe-

diente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamentario éstos deban ser acompañados a los autos, a su costa (letra a); a acceder a los actos administrativos y sus documentos, en los términos previstos en esa ley (letra d) y a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (letra h).

5. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO y ADMINISTRACIÓN REGIONAL, N° 19.175

En consonancia con el artículo 100 de la Constitución Política, el artículo 13 de la Ley N° 19.175 reitera que la administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la misma.

A mayor abundamiento, la participación colectiva se encuentra reconocida en el inciso segundo del artículo 14 de esta Ley N° 19.175, el cual indica que en el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como en los principios que rigen a la Administración del Estado —entre



los cuales se encuentran, como ya se ha expuesto, los de impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas—.

A su turno, el artículo 28 indica que el consejo regional tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Por otra parte, y de conformidad con los artículos 105 y 106 de la Carta Fundamental, el artículo 48 de esta misma Ley N° 19.175 dispone que en cada provincia existirá un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada, denominado consejo económico y social provincial.

Asimismo, le corresponde al gobernador provincial, entre otras funciones promover la participación del Sector Privado en las actividades de desarrollo de la Provincia (artículo 45, letra d).

6. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, N° 18.695

El artículo 5° de este texto legal, en su letra j), encomienda a las municipalidades la función esencial de establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, “con el objeto de propender a un desarrollo

equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana”.

A continuación, la legislación municipal contempla la existencia de un plan comunal de desarrollo, el cual es un instrumento rector del desarrollo en la comuna, que debe contemplar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.

Para tal efecto, el artículo 7° indica que “en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito”.

Asimismo, el artículo 22 contempla la existencia de una unidad de desarrollo comunitario, a la cual le corresponde, entre otras tareas, la de prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio.

Además, tal como lo indica la Carta Fundamental, el artículo 71 de la Ley N° 18.695 establece que en cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, “encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala esta ley”.



Adicionalmente, el Título IV de la misma Ley Orgánica Constitucional (artículos 93 a 104), denominado “De la Participación Ciudadana” regula tres órdenes de materias destinadas a garantizar la participación de la comunidad local:

- Las instancias de participación, donde se impone a las municipalidades el deber de establecer las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna. Asimismo, se contempla la existencia de un concejo económico y social comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada, siendo un órgano asesor de la municipalidad que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.
- Lo anterior no obsta, previene la misma ley, la libre facultad de asociación que le corresponde a todos y a cada uno de los habitantes de la comuna, en cuyo ejercicio el conjunto de los habitantes o una parte de ellos, pueden darse las formas de organización que estimen más apropiadas para el desarrollo de sus intereses, con la sola limitación del pleno respeto a las leyes vigentes y al orden público.
- Las audiencias públicas y las oficinas de reclamo, que permiten al alcalde y al concejo conocer acerca de las materias que estimen de in-

terés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen.

Adicionalmente, cada municipalidad debe habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de partes y reclamos abierta a la comunidad en general.

- Los plebiscitos comunales, mediante los cuales es posible someter a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador u otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con la minuciosa normativa que para tal efecto se contempla.

7. PREVISIONES CONTENIDAS EN LEYES RELATIVAS A LOS NUEVOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD DE CARÁCTER EXPERIMENTAL

También es importante destacar que en virtud de la Ley N° 19.650 se han creado en el país establecimientos de salud de carácter experimental denominados “Hospital Padre Alberto Hurtado”, “Centro de Referencia de Salud Peñalolén Cordillera Oriente” y “Centro de Salud de Referencia de Maipú”.

En cada uno de estos casos, las leyes respectivas (decretos con fuerza de ley N°s. 29, 30 y 31, todos del año 2000, del Ministerio de Salud) han con-

templado la existencia de un Consejo Consultivo o instancia de participación que tendrá participación principalmente de la comunidad usuaria del establecimiento, además de sus trabajadores y representantes de los niveles directivos del mismo.

En este sentido, estos consejos son la instancia de control social propia del establecimiento que retroalimentará la gestión del mismo y asesorará al Jefe Superior.

8. PREVISIONES CONTENIDAS EN NORMAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

Mediante el decreto N° 65, del año 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se creó la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, encargada de prestar su asesoría “para velar por la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas”.

En el ejercicio de esta tarea, a esta Comisión le corresponde específicamente observar y estudiar la actividad que desarrollan los órganos de la Administración del Estado frente a los ciudadanos, informando al Presidente de la República mensualmente; formular sugerencias, recomendaciones y/o informes al Presidente de la República, que no tendrán carácter de



vinculantes, destinados a que éste ordene la adopción de medidas que corrijan o eviten acciones que afecten la regularidad, continuidad e igualdad en la satisfacción de las necesidades públicas a su cargo; proponer un plan de satisfacción de prestaciones a los ciudadanos; informar semestralmente al Presidente de la República sobre el estado y calidad de las prestaciones realizadas por la administración a los ciudadanos, y servir de instancia de coordinación a las oficinas de información y reclamos de los órganos y organismos de la Administración Pública, para lo cual deberá convocar una vez al mes a los responsables de estas oficinas.

Finalmente, en el mismo decreto se dispone que las autoridades y directivos de los órganos de la Administración del Estado deberán prestar a la

Comisión, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, toda la colaboración que éste les solicite.

C. MECANISMOS O ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DEL ESTADO

1. DOCTRINA INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Entre los principios básicos que consagra la modernización de la Administración del Estado se encuentra el de la publicidad de sus actuaciones. Ello se basa en que no sólo los Poderes del Estado, sino la generalidad de los integrantes de la comunidad tienen derecho a estar informados sobre lo que ocurre con el funcionamiento de los servicios públicos y, especialmente, sobre el uso que se ha dado a los recursos que los contribuyentes le entregan al Estado con el objeto de dar satisfacción a las necesidades públicas.

Por lo mismo, el Organismo Contralor debe dar el ejemplo en esta materia, para lo cual ha definido como Misión en su Doctrina Institucional que “La Contraloría General de la República de Chile es un Organismo Superior de Control de la Administración, dotado de autonomía y que, sobre la base del principio de juridicidad, está destinado a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la protección y debido uso del patrimonio público, la preservación y fortalecimiento de la probidad administrati-

va, y la fidelidad y transparencia de la gestión financiera del Estado, finalidades que deben lograrse con un alto nivel de excelencia”.

Para tal efecto, entre los objetivos estratégicos definidos en el mismo instrumento se contempla el de “Proveer de información oportuna y de calidad a los diversos usuarios, utilizando las tecnologías adecuadas a las circunstancias”, y como política general el “Promover la aplicación plena del principio de publicidad, con las excepciones que establece la ley, informando oportunamente de su accionar a los diferentes usuarios del Organismo, tales como las Autoridades de Gobierno, Congreso Nacional, de la Administración y la Comunidad”.

2. RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA, INFORME ANUAL SOBRE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO Y MEMORIA INSTITUCIONAL

La Contraloría General de la República de Chile, en armonía con lo dispuesto en su Doctrina Institucional y al ordenamiento jurídico vigente, publica anualmente una Memoria Anual de sus actividades más relevantes y acerca del desempeño de sus distintas divisiones y demás unidades.

Asimismo, este Organismo confecciona el Informe Anual sobre la Gestión Financiera del Estado.

Adicionalmente, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 143 de su Ley

Orgánica Constitucional N° 10.336, todos los años entrega una cuenta pública de su gestión que permite entregar una visión global de lo que ha hecho el Organismo Contralor, dando a conocer sus logros, sus limitaciones y carencias, sus proyectos en marcha, y también los principales problemas que ha detectado en relación con el funcionamiento de las entidades sometidas a su fiscalización.

Además, las Contralorías Regionales también rinden cuenta a la comunidad local de los hechos más relevantes de su gestión ocurridos durante el período respectivo.

Estos instrumentos se entregan a las entidades superiores del Estado y a la comunidad nacional para su conocimiento y difusión y son publicados también en su sitio web a fin de permitir la difusión de sus contenidos.

3. PRONUNCIAMIENTOS SOBRE EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Uno de los aspectos trascendentes del quehacer jurídico de la Contraloría General de Chile lo constituye su labor interpretativa de las nor-

mas aplicables en el ámbito administrativo, la cual se materializa, especialmente, en los informes jurídicos que emite a través de sus dictámenes y en las instrucciones de carácter general que imparte, tendientes a precisar el sentido y alcance de las reglas que deben acatar los distintos organismos de la Administración del Estado y sus funcionarios.

En este sentido, es dable destacar que por mandato de la ley los indicados pronunciamientos constituyen la jurisprudencia administrativa, la que es obligatoria para los órganos públicos.

Esta potestad, que constituye una valiosa creación intelectual de los funcionarios de nuestra Contraloría, permite la elaboración de una doctrina administrativa conformada por un sistema de precedentes obligatorios y favorece la unidad del sistema normativo de Derecho Público mediante su interpretación uniforme y consistente, donde cada decisión contribuye a orientar otras múltiples decisiones posibles, haciendo que la regulación aplicable a los entes públicos sea coherente, íntegra y estable.

En efecto, para que opere el Estado de Derecho no basta con la existencia de un texto constitucional y



de leyes formalmente establecidas. Es indispensable la existencia de mecanismos especializados de solución de conflictos, que colaboren con la Administración del Estado, que fijen el sentido y alcance de las normas jurídicas y que, de ser necesario, sean capaces de actuar para impugnar los actos de poder que sobrepasan al derecho.

De este modo, con la labor interpretativa de nuestra Contraloría General el Estado de Derecho gana en eficacia, desarrollando la Constitución y las normas dictadas conforme a ella –preceptos de carácter general– atribuyéndoles un sentido y alcance concretos que van más allá del tenor explícito del propio texto.

El ejercicio de esta facultad para emitir la jurisprudencia administrativa, sumada al deber que le asiste de practicar el control preventivo de legalidad de los actos de la Administración, permiten concluir que esas atribuciones constituyen instrumentos de vital importancia en el fortalecimiento de la prevención de conductas corruptas o infracciones al principio de probidad.

Precisamente en el ejercicio de esta labor interpretativa –destinada a facilitar que las declaraciones generales y abstractas de la normativa legal relacionada con la ética pública se transformen, a través de su aplicación concreta, uniforme y reiterada, en normas de conducta–, es que la Contraloría General ha emitido un conjunto de pronunciamientos relacionados con el principio de probidad y transparencia con-

tenido principalmente en las leyes N°s. 18.575 y 19.880, antes citadas.

En este sentido, la reiterada jurisprudencia ha sostenido que la nueva normativa, que tiende a garantizar la calidad y la transparencia de la gestión pública, regula la publicidad de los *actos administrativos*, esto es, las declaraciones de voluntad mediante las cuales la Administración en función de una potestad administrativa manifiesta su voluntad en un sentido determinado, y de sus documentos fundamentales (dictamen N° 35.259/00).

Asimismo, la Contraloría General también ha precisado que para solicitar la entrega de la documentación y los antecedentes declarados públicos por la ley, no es necesario tener un interés actual de carácter económico, pues esa exigencia –no establecida expresamente por el legislador– importaría nada menos que privarlos de la condición pública que tienen. La regla es, por lo tanto, que cualquier ciudadano puede requerir información acerca de los actos administrativos y de los antecedentes documentales que les sirvan de complemento directo y esencial (dictamen N° 43.688/01).

Con respecto a las causales que legítimamente puede invocar la autoridad para negar el acceso a la información –tales como la reserva o secreto establecidos en disposiciones legales o reglamentarias, el perjuicio sensible de los derechos o intereses de terceras personas o el compromiso de la seguridad o del interés na-

cional— ha dictaminado también que esas causales no pueden ser invocadas frente a disposiciones especiales que establezcan la obligación de entregar información a determinados órganos. Disposiciones de ese tipo son, por ejemplo, las de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que obliga a los órganos de la Administración a entregar los antecedentes que les soliciten los órganos autorizados de las Cámaras, y también, por cierto, las que imponen a los órganos de la Administración el deber de entregar la información que les requiera la propia Contraloría General (dictámenes N°s. 47.589/02 y 46.007/03).

Ha precisado, en fin, en beneficio de la eficacia y eficiencia del servicio público, que las solicitudes de información pública no pueden ser irracionales o desproporcionadas, por lo cual los servicios no se encuentran obligados a acoger las que, por el número y naturaleza de los actos a que se refieren, o la extensión temporal de la información solicitada, podrían importar una perturbación significativa e injustificada de la marcha regular de la respectiva institución (dictámenes N°s. 21.023/01 y 42.119/02).

De este modo, la consagración explícita del principio de publicidad y transparencia en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575) y en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de la Administración

del Estado (Ley N° 19.880), y la jurisprudencia administrativa que ha precisado el alcance de los preceptos involucrados, están destinados a transformar radicalmente los hábitos tradicionales de la Administración Pública, pues a partir de ellos el contenido y fundamento de las decisiones de los entes públicos son accesibles a todos quienes tengan interés en acceder a ellos.

Ello garantiza no sólo la crítica pública de la actuación de la Administración del Estado y el debate colectivo acerca de la gestión administrativa —elemento central dentro del concepto del control social de las democracias contemporáneas—, sino que también que los ciudadanos puedan preparar de mejor manera el ejercicio de sus propios derechos y controlar en mejores términos las decisiones que en relación con ese ejercicio puedan adoptarse, aspectos para los cuales resulta indispensable la disponibilidad de una información fehaciente y fidedigna de comportamiento de la Administración.

4. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

La jurisprudencia de la Contraloría General también se ha extendido sobre los procedimientos de contratación administrativa. En tal sentido, permanentemente la doctrina de esta Institución ha reconocido dos principios rectores en esta materia, la libre concurrencia de los oferentes en los procedimientos concursales y la igualdad de los oferentes ante las bases administrativas de la contratación.

La legislación positiva ha reconocido estos principios mediante la modificación dispuesta en el año 1999, por la Ley N° 19.653, a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración, N° 18.575, la que consistió en dar un reconocimiento expreso a esos principios. Con ello se promueve no sólo la transparencia de la contratación pública, sino que también la honradez, la objetividad y la eficiencia en este ámbito.

Con motivo de sus intervenciones fiscalizadoras en la materia, la Contraloría General no ha podido dejar de considerar la manifiesta incidencia de una sana contratación administrativa en la imagen del país, medida en términos de transparencia y de probidad, en su efecto incentivador de la inversión privada, tanto nacional como extranjera, como también en su potencialidad creadora de oportunidades de trabajo.

Digna de mención es la circunstancia de que la ley considere como especialmente vulneratoria del principio de probidad la conducta consistente en eludir el procedimiento de propuesta pública en los casos en que es legalmente exigible, lo que incide por cierto en la responsabilidad disciplinaria de los respectivos servidores.

Algunos pronunciamientos relevantes de la Contraloría General en esta materia: en relación con la posibilidad de recurrir a la licitación privada o al trato directo, reconocida también por la ley, la jurisprudencia y la práctica

fiscalizadora de la Contraloría General ha sido muy rigurosa para exigir, en ambos casos, que la autoridad justifique formal y fundamentadamente la necesidad de recurrir a estos procedimientos (dictámenes N°s. 34.434 y 46.460, ambos del año 2000).

La reciente ley sobre contratos administrativos de suministro y de prestación de servicios, contenida en la ley N° 19.886, confirma expresamente este criterio, al condicionar tanto la posibilidad de la licitación privada como el recurso al trato directo, a una resolución fundada de la autoridad interesada en la celebración del respectivo contrato. Es interesante, por lo demás, esta ley, desde el punto de vista de la probidad, porque enuncia las motivaciones que legítimamente puede esgrimir la autori-



dad para contratar conforme a dichos procedimientos simplificados (artículo 8° de la ley N° 19.886).

5. Publicidad de Dictámenes Emitidos por la Contraloría General de la República de Chile

También debe mencionarse que la Contraloría General ha procurado reiteradamente garantizar la adecuada difusión y publicidad de sus pronunciamientos. Para ello mantiene una importante base de datos jurisprudenciales y de legislación nacional a los que pueden acceder los servicios sometidos a su fiscalización y los particulares interesados en su conocimiento.

Adicionalmente, la División de Coordinación e Información Jurídica del Organismo Contralor proporciona orientación a quienes no pueden acceder electrónicamente a sus bases de datos.

Finalmente, se publican los Boletines de Jurisprudencia Administrativa y los Boletines de Jurisprudencia Municipal, que contienen los pronunciamientos más relevantes de la Contraloría General.

Todas estas actividades tienen como objetivo facilitar el conocimiento de la comunidad acerca de la actividad de la Contraloría General y contribuyen significativamente a la transformación de la ley en una aplicación concreta orientada a generalizarse en estilos conductuales y hábitos éticamente significativos.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El éxito del modelo de sociedad no depende exclusivamente del desarrollo creciente de los niveles de actividad y producción de los agentes privados, sino que además, demanda la existencia de un servicio público honesto y eficiente. Por ello, uno de los elementos centrales en cualquier proyecto contra la corrupción debe ser la creación de un nivel de ética pública que desaliente, identifique y reprima las violaciones al normal desempeño de la función pública.

En este sentido, la conformación de una cultura de ética pública y el respeto irrestricto del principio de probidad –fortalecido en Chile, tanto en el ámbito administrativo como penal, a través de la dictación de los respectivos cuerpos normativos–, constituyen elementos fundamentales para un adecuado ejercicio de la función pública.

2. La transparencia de la gestión pública y la participación ciudadana en las decisiones colectivas constituyen un elemento medular de control social que ejerce la comunidad sobre los actos de la Administración, control que se practica mediante las elecciones periódicas a las cuales están sujetas ciertas autoridades públicas y a través de la actividad que los medios de comunicación social desarrollan.
3. Como consecuencia de lo anterior, en el derecho administrativo chileno



la publicidad de los actos de la Administración está consagrada para promover la transparencia de las decisiones que adoptan los agentes estatales en el desempeño de sus funciones y, por lo tanto, ambas están instituidas para cautelar, en último término, el principio de probidad administrativa.

4. En Chile existe una abundante normativa destinada a hacer efectiva la participación ciudadana y el acceso colectivo a la información que generan servicios públicos. Sin embargo, la sola existencia de un cuerpo legal no basta para prevenir, identificar y sancionar las conductas corruptas, toda vez que es necesario además que existan organismos competentes para aplicar esas normas en los casos concretos que se presentan en la vida real. Para tal efecto, la fiscalización del cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa se realiza en nuestro país a través de distintos mecanismos, destacando la labor que en tal sentido le corresponde a la

Contraloría General de la República de Chile, principalmente a través del control preventivo de juridicidad; la emisión de dictámenes obligatorios que atienden reclamos o denuncias por actuaciones u omisiones de la autoridad o de funcionarios que infrinjan este deber en ejercicio del control social; las visitas inspectivas en los servicios; las auditorías a las entidades sujetas a control; las evaluaciones de los sistemas de control interno; las investigaciones sumarias y sumarios administrativos; el control de actos exentos de toma de razón, e inclusive, el juicio de cuentas, aun cuando este último constituye un control jurisdiccional.

5. En los últimos años, como parte de la lucha contra la corrupción, tanto en la teoría como en la práctica, muchas medidas han sido adoptadas y propuestas para combatir este fenómeno, destacando el énfasis que se ha puesto en una plena transparencia y publicidad de los actos del Estado y libertad para acceder a esa información.
6. Por lo expuesto, resulta imprescindible promover la transparencia y publicidad de las actuaciones de la Administración del Estado a través de los medios de comunicación social y los Organismos Internacionales, denunciando la violación de normas sobre probidad y elaborando, proponiendo y promoviendo proyectos de ley que extiendan las facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

A. PRESENTACIÓN

La Contraloría General de la República de Colombia promueve la participación ciudadana, en una primera dimensión, en tanto entidad que hace parte del andamiaje institucional colombiano y, en otra, como una entidad fiscal superior, autónoma e independiente.

En el primer caso, cumple con los principios generales de la función pública y de la función administrativa que fijan la Constitución Política de 1991 y las leyes que los desarrollan, dirigidos a materializar un Estado social de derecho. En el segundo, se obliga con los principios específicos del control fiscal que fijan estas mismas normas, orientados a mejorar la gestión de los

entes públicos desde el control y vigilancia fiscal que le compete.

Fundamentalmente, la Contraloría contribuye a que el Estado cumpla con sus fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo¹.

Es consecuencia, la Contraloría está al servicio de los intereses generales y

¹ Constitución Política de Colombia, Artículo 2.

ejecuta su función con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones².

Por cuanto el Estado colombiano esta organizado en forma de república democrática, participativa y pluralista³, que tiene su expresión política real en una coexistencia y complementación de instituciones y mecanismos representativos y participativos, todas las entidades públicas, incluida la Contraloría General, deben democratizar y promover el control social en la administración pública⁴. Para ello, procuran involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Como entidad fiscal superior, la Contraloría General cumple con la función pública de control fiscal⁵ mediante la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. En el caso colombiano, dicho control se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Esto quiere decir que la vigilancia de la gestión fiscal permite determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.

Así mismo, hace posible identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos⁶.

Ahora bien, en el marco de esta vigilancia de la gestión fiscal, los principios de la participación ciudadana que

² Constitución Política de Colombia, Capítulo V, Artículo 209.

³ Entre otras características de organización, consignadas en la Constitución Política de Colombia, Artículo 1.

⁴ Ley 489 de 1998, Capítulo VIII, Democratización y control social de la administración pública, Artículos 32 y s.s.

⁵ Constitución Política de Colombia, Artículo 267.

⁶ Ley 42 de 1993, Título I. Del control fiscal: sus principios, sistemas y procedimientos técnicos. Capítulo I. Principios y sistemas. Artículo 80.

tiene en cuenta la Contraloría General son los propios del principal mecanismo formal de que disponen los ciudadanos colombianos para ejercerla, la veeduría ciudadana⁷:

- **PRINCIPIO DE DEMOCRATIZACIÓN.** Las organizaciones sociales deben obrar en forma democrática y participativa, definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones. Las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o, en su defecto, por mayoría absoluta de votos.
- **PRINCIPIO DE AUTONOMÍA.** Las organizaciones sociales se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos, gozan de plena autonomía frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, por consiguiente sus integrantes no dependen de ellas ni son pagados por ellas.

En ningún caso los integrantes de las organizaciones sociales pueden ser considerados funcionarios públicos.

- **PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.** A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos de los ciudadanos y sus organizaciones, la gestión del Estado y la gestión de las organizaciones sociales deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés

colectivo, de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes sobre la materia.

- **PRINCIPIO DE IGUALDAD.** El acceso de las organizaciones sociales a los espacios de participación en el control de la gestión pública, así como la utilización por ellas de los instrumentos y procedimientos previstos en la ley y las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad.
- **PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.** La participación de las organizaciones sociales en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.
- **PRINCIPIO DE EFICACIA.** Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos legales para la constitución y funcionamiento de las organizaciones sociales deberán contribuir a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado social de derecho.
- **PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD.** La actividad de las organizaciones sociales deben guiarse por criterios

⁷ Ley 850 de 2003, Título II, Principios rectores de las veedurías, artículo 7º y s.s.

objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.

- **PRINCIPIO DE LEGALIDAD.** Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de órganos públicos de control, las acciones de las organizaciones sociales se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y sus estatutos.

Estos principios se fundamentan en el reconocimiento de que la participación ciudadana es simultáneamente un derecho y un deber del colombiano, que tiene expresión en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, mediante la utilización de mecanismos generales y específicos para su materialización; en particular, en los distintos sectores de la actividad social e institucional.

En últimas, se busca que la participación ciudadana en el control fiscal contribuya a que se eleven los niveles de confianza entre los ciudadanos, entre estos y sus organizaciones y entre los ciudadanos y el Estado; que se diseñen, aprueben y apliquen normas que conduzcan al bienestar individual y general y que los ciudadanos conformen organizaciones democráticas de mayores niveles de participación y complejidad.

Igualmente, que con la participación ciudadana el control fiscal mejore, para que ayude a transformar positivamente la gestión pública y se alcancen niveles superiores de bienestar con equidad en Colombia.

B. JUSTIFICACIÓN

El tema de la participación ciudadana es relevante para la Contraloría General de la República por que considera que el poder del control fiscal emana de la ciudadanía y sus beneficios y resultados deben volver a ella y por que es conciente de que su gestión se cualifica y es más efectiva si se ejecuta de mano de la ciudadanía, atendiendo sus requerimientos y expectativas, permitiendo su participación en la misma y rindiéndole cuentas de sus resultados.

Por ello, la Contraloría tiene y cumple el propósito de articular a la ciudadanía y sus organizaciones en el control y vigilancia de la gestión fiscal.

En tanto en Colombia la soberanía reside en el pueblo⁸ y de él emana el poder público, los ciudadanos lo ejercen en forma directa o a través de sus representantes. De ahí que el Contralor General de la República sea elegido por el Congreso de la República, en representación de la ciudadanía, para que en el cumplimiento de sus atribuciones contribuya al beneficio general de la misma población.

⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 3.

En conjunto con los poderes públicos —ejecutivo, legislativo y judicial— y los poderes sociales —de opinión y electoral—, la Contraloría General considera que existe el poder del control ciudadano, en cabeza de los ciudadanos que deciden ejercer sus derechos de control.

Con el poder ciudadano se busca que se superen la concepción errónea de un Estado de los políticos, para evolucionar hacia un estado del y para el ciudadano. Así, estos se ven motivados a fiscalizar la labor ejercida por quienes han sido elegidos para encargarse de los asuntos públicos, mediante mecanismos legales, legítimos y efectivos, que además los obligan a rendir cuentas⁹.

La Contraloría General ha desarrollado una serie de instrumentos y mecanismos orientados a promover, formar y garantizar una participación activa y comprometida de la ciudadanía con la salvaguarda y vigilancia del manejo de lo público.

Con la activación del control ciudadano se busca convocar en forma directa a la ciudadanía, organizada o no, mediante el reconocimiento de sus esquemas de organización social, para vincularla a ejercicios reales y eficaces de control fiscal que, gracias a tal participación y respaldo a las actuaciones de la Contraloría, obtendrá una mayor



validación social por los actores allí comprometidos.

El Contralor General de la República afirma que al postularse como candidato al cargo, le propuso al Congreso “rescatar e impulsar en la sociedad colombiana valores fundamentales para progresar en el nuevo siglo: transparencia, información, rendición de cuentas, responsabilidad y eficiencia en la gestión fiscal, y participación activa de la sociedad en el manejo de lo público. Todo ello, como parte del propósito más general del Estado de propiciar la convivencia, la equidad y la gobernabilidad”¹⁰.

Adicionalmente, el Contralor se comprometió a ejercer un control fiscal sin espectáculos ni atropellos, con riguroso cumplimiento del debido proceso; a garantizarle al Congreso todo el apoyo requerido para su ejercicio del control político; a auspiciar la participación

⁹ Cfr. Contraloría General de la República de Colombia, separata “Sexto Poder”. Páginas 6 y 7.

¹⁰ Hernández Gamarra, Antonio, “Por el buen uso de los Recursos Públicos”, página vii, Contraloría General de la República, Bogotá, Colombia, 2003.

ciudadana, con fundamento en la ley que reglamenta las veedurías; a trabajar por una Contraloría para el siglo XXI; a actuar con independencia, objetividad y ecuanimidad, con el propósito de luchar contra todo tipo de corrupción.

Es así como en el Plan Estratégico de su período 2003-2006, denominado “Transparencia contra la Corrupción”, se fijó como misión de la Entidad “Procurar el Buen Uso de los Recursos Públicos” y como visión “Ser Parte Activa en el Proceso de Mejoramiento de la Gestión Pública”.

En particular, uno de los seis objetivos corporativos, “Afianzar la Participación Ciudadana en el Control y Vigilancia de la Gestión Fiscal”, responde a la necesidad de promover el control ciudadano.

C. ANTECEDENTES

En los últimos años se ha dado en Colombia un creciente interés por la apertura y el desarrollo de nuevos espacios para el fortalecimiento de la democracia. Este proceso se ha reflejado en la formulación de políticas públicas en el campo de la participación ciudadana, las cuales han estado acompañadas por reformas constitucionales tendientes a la modernización del Estado.

En la década del 80 el control social se ejerció a través de la movilización popular de las comunidades, manifestándose en diversas formas de protestas sociales. Mediante el decreto 1512 de 1989 se crearon las veedurías populares, para que sirvieran como instrumentos de control social de los

proyectos de inversión del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). La relación con los órganos de control se realizó a través de las personerías y contralorías locales y las sanciones fueron de carácter social.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el concepto de veeduría se dimensionó más al reconocerse importancia como medio de control social y como herramienta de gestión. Lo anterior rodeado de garantías participativas previstas en la propia Constitución, ha permitido que el Estado, por lo menos desde la perspectiva teórica, tenga la posibilidad de contar con un nuevo ciudadano más comprometido con la administración y el control de lo público.

Con el proceso de reestructuración orgánica de la Contraloría General en el año 2000, se redimensionó el papel de la participación ciudadana en función de las amplias posibilidades que ofrece al control fiscal.

Para tal propósito, inicialmente se elevó el nivel jerárquico de la dependencia al pasar de una División a Contraloría Delegada del más alto nivel directivo. Así se buscó posicionar al interior de la entidad y con la sociedad civil la participación ciudadana.

En el nuevo contexto institucional, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana asumió la labor de atender a la ciudadanía y promover el control ciudadano a la inversión de los recursos públicos del Estado.

Para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Delegada para la Participación Ciudadana se crearon dos direcciones operativas: la de Atención Ciudadana y la de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano.

La primera, encargada de administrar el sistema de recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas y articular este importante insumo a los procesos de auditoría y de responsabilidad fiscal, bajo la premisa adicional de mantener informado oportunamente al ciudadano a través de una estrategia de atención y orientación directa a la ciudadanía; y, de fortalecer el proceso auditor vinculando a las organizaciones de la sociedad civil en las auditorías gubernamentales con enfoque integral que adelanta la Entidad.

La segunda, por su parte, asumió los procesos de formación y capacitación de la ciudadanía para fortalecer su participación en el control fiscal, la promoción y la construcción de mecanismos para el ejercicio del control fiscal participativo, la producción de herramientas pedagógicas para su ejercicio y la promoción de los procesos de articulación de las organizaciones civiles a los proyectos de desarrollo, con el propósito de que ejerzan labores de vigilancia sobre la ges-

ción pública de las entidades del Estado.

Desde marzo de 2000, puesta en marcha la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, como parte de la estructura administrativa de la entidad, se inicia la etapa de formulación de la política de la Delegada, en la que se define el conjunto de criterios permanentes que guían la acción y las actividades de la dependencia.

El objetivo corporativo y los objetivos estratégicos que desarrolla la Delegada han permitido darle dirección al proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana en el control fiscal y se constituyen en el eje fundamental para la definición de los Planes de Acción anuales, que guían el quehacer de la dependencia a nivel nacional.

A partir de la creación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana se innovan, adaptan y transfirieren estrategias metodológicas tendientes a garantizar una eficiente, eficaz y por ende efectiva relación y articulación entre la entidad y la ciudadanía, en dos sentidos, a saber:

En primer lugar, aquellas que garantizan un acercamiento del ciudadano y la sociedad



Colombia
SOCIAL



organizada a la Entidad, mediante estrategias tendientes a atender las demandas y requerimientos de afuera hacia adentro; y en segundo lugar, aquellas que conducen a la entidad a la búsqueda de la ciudadanía para su sensibilización, formación, promoción y desarrollo, a fin de garantizar el ejercicio del control ciudadano frente a la gestión de lo público.

D. OBJETIVOS Y ASPECTOS

DESEABLES PARA EL ESTUDIO

Se acoge el esquema propuesto por la Contraloría General de Venezuela, previa una disquisición en torno a la concepción del ciudadano por parte de la Entidad Fiscal Superior y la adición del esquema de gestión de calidad y la ubicación en el mismo de la promoción de la participación ciudadana.

El esquema propuesto es el siguiente:

EL CONTROL CIUDADANO EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL Y EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. La estrategia corporativa de lucha contra la corrupción de la Contraloría General de la República de Colombia.
2. Criterios constitucionales y legales.
 - 2.1. Previsiones contenidas en la Constitución Política de Colombia.
 - 2.2. Previsiones contenidas en la Ley que regula el ejercicio de la Contraloría General de la República de Colombia.

- 2.3. Previsiones contenidas en leyes y normas que promueven la participación ciudadana.
- 2.4. Otras disposiciones legales o reglamentarias.
3. Definición de mecanismos y estrategias de participación ciudadana.
 - 3.1. Atención de denuncias.
 - 3.2. Los Comités de Vigilancia Ciudadana y otras formas de veeduría.
 - 3.3. Las Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil.
 - 3.4. Las audiencias públicas.
 - 3.5. Los foros deliberativos.
 - 3.6. Las agendas ciudadanas.

E. DESARROLLO DEL TEMA

1. LA ESTRATEGIA CORPORATIVA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

(Tomado del discurso del doctor Antonio Hernández Gamarra, Contralor General de la República, en el foro: “**Participación Ciudadana en el Control de la Gestión Pública**” 2004/7/8).

La corrupción es una práctica que atenta contra el buen uso de los recursos públicos, fomenta la desigualdad, contribuye a la anomia social e impide alcanzar las metas que se han propuesto las autoridades, o las desvían de su sendero. De allí los enormes costos y daños que genera.

A los ojos del ciudadano, la corrupción tiene múltiples caras y facetas pues se alimenta de la tramitología y la falta de transparencia y medra entre incisos legales y contratos imprecisos de la administración estatal.

La heterogeneidad de sus manifestaciones, el enriquecimiento sin causa que produce en algunos administradores públicos y sus asociados en el sector privado, la ostentación de la riqueza mal habida, la carencia de sanción social, la falta de igualdad de oportunidades para contratar con el Estado y la precariedad de la justicia para sancionar a los responsables, hacen que la ciudadanía muestre desesperanza frente a la posibilidad de acabar con este fenómeno, y por lo mismo, demande acciones prontas y eficaces en la lucha contra la corrupción.

Luchar contra la corrupción constituye un inmenso reto y requiere la superación de enormes dificultades institucionales y operacionales, pues para que esa lucha sea exitosa se necesita un esfuerzo para el rescate de lo público por encima de todos los intereses particulares.

En lo concerniente a los órganos de control la lucha contra la corrupción supone el desarrollo de numerosas habilidades y facultades y una visión de conjunto sobre la gestión pública para que sea posible detectar sus síntomas o su real presencia, con la oportunidad y la precisión debidas.

Justamente, las Contralorías tienen como una de sus funciones investigar y sancionar conductas que lesionan el buen uso de los recursos públicos. Esto conlleva una gran responsabilidad, toda vez que la solución al problema de la corrupción no reside únicamente en la represión, sino en la perseverante combinación de esfuerzos preventivos y correctivos, mediante la óptima vigilancia de la gestión de las entidades estatales, la cual se debe dar sin privilegios, para desarrollar una sociedad próspera, eficiente, equitativa y sin exclusiones.

Las contralorías en Colombia están facultadas por la ley y la Constitución Nacional para luchar contra la corrupción, porque pueden examinar las diferentes facetas de la actividad pública y a través del proceso auditor están en condiciones no sólo de detectar las fallas en los actos de la administración, sino de adelantar las indagaciones básicas para determinar la naturaleza fiscal, disciplinaria o penal de la responsabilidad de tales actos y hacer el traslado de los hechos irregulares, inconvenientes, perjudiciales, nocivos o dañinos a las autoridades competentes como son la Procuraduría, la Fiscalía o a la respectiva dependencia encargada de adelantar los procesos de responsabilidad fiscal.

En particular, las labores misionales de la Contraloría conducen a mejorar la gestión estatal y a combatir el flagelo de la corrupción, mediante acciones de corrección, prevención y sanción. Las acciones de corrección se desarrollan

básicamente con la puesta en marcha de los planes de mejoramiento en las entidades sujeto de control, que se derivan de las observaciones realizadas durante el proceso auditor y las cuales son susceptibles de mejorar.

Las de prevención son aquellas que buscan hacer más difícil o evitar la presencia de prácticas corruptas; y las de sanción, se refieren a las condenas a que se hacen acreedores quienes cometen actos que causen detrimento al patrimonio público o que violen las normas disciplinarias o penales, es decir, que cometan ilícitos contra la administración pública.

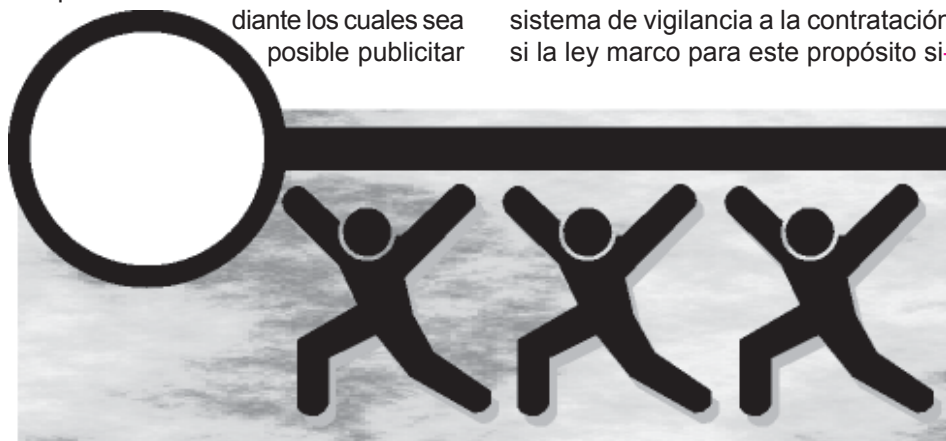
De tiempo atrás, para el ejercicio de las funciones de prevención la Contraloría General ha venido trabajando en un conjunto de acciones, dentro de una primera línea de trabajo que se basa en la premisa de que no habrá éxito en la lucha contra la corrupción si la contratación estatal no es transparente.

La transparencia de la contratación requiere sistemas de información mediante los cuales sea posible publicitar

todo lo relativo a las compras estatales para que haya verdadera competencia y se puedan vigilar los precios a los que se hace esa contratación, para impedir sobrecostos y, por esa vía, el detrimento al patrimonio público. Eso es precisamente lo que se busca hacer a través del Sistema para la Vigilancia de la Contratación Estatal - SICE.

El SICE es un sistema de información, en proceso de construcción, que busca integrar todas las cifras relevantes del proceso de contratación estatal, con el propósito de apoyar efectivamente la vigilancia de las compras del Estado. Desde el punto de vista operativo, el SICE comenzó a funcionar en abril de 2002 y se espera completar toda su funcionalidad en el año 2005. Para mediados del año entrante toda la ciudadanía podrá acceder al SICE y saber qué se compra, cuánto se compra, a quién se compra y a qué precio. Información que casi por definición debe generar más eficiencia e importantes ahorros en las compras oficiales.

Pero no basta con tener un buen sistema de vigilancia a la contratación si la ley marco para este propósito si-



que propiciando conductas poco transparentes. Por eso la Contraloría General ha presentado propuestas para racionalizar la figura del equilibrio económico en los contratos, poner límites a los contratos con organismos internacionales y con organismos no gubernamentales –ONG– para la administración de recursos presupuestales, promover la universalidad del Estatuto en todas las entidades del Estado, hacer control fiscal en tiempo real y facultar al Contralor General para demandar la nulidad de los contratos cuando los mismos sean contrarios al interés general. La Contraloría General espera que se reforme a la Ley de Contratación¹¹ y que éstas iniciativas de la Contraloría sean debidamente ponderadas y evaluadas.

La lucha contra la corrupción también supone el fortalecimiento del juicio fiscal con miras a hacerlo más expedito y de esa manera poder impartir cumplida justicia. La Contraloría General es partidaria de ley para abreviar el proceso de responsabilidad fiscal y establecer procedimientos diferenciales según la cuantía de las imputaciones, de tal manera que en los casos de mínima cuantía se pueda adelantar un juicio oral de única instancia. Ello al tiempo que se fortalece el control fiscal territorial mediante la tecnificación y profesionalización de los organismos que lo ejercen.

Se necesita además el trabajo conjunto de los organismos de control y una muy activa participación de la ciu-

dadanía en esta lucha. Con el ánimo de fortalecer las acciones de control, en febrero de 2003 se firmó con el Procurador General de la Nación y el Fiscal General un convenio para articular las labores de los tres organismos a fin de realizar acciones conjuntas para investigar y sancionar las conductas que afectan el erario, en desarrollo de las respectivas competencias. Así se facilita el acceso a la información y el correspondiente traslado de pruebas, en los términos que establezca la ley; permite organizar y coordinar el manejo de las denuncias y quejas de los ciudadanos con el objetivo de garantizar un trámite oportuno, ágil y confiable de dichas denuncias; y se viabiliza la cooperación recíprocamente para implementar acciones que permitan vincular a la comunidad en el control social de la gestión pública.

Los esfuerzos anteriores tienen como eje central el brindar los espacios para que la ciudadanía participe. La participación ciudadana en la lucha contra la corrupción se materializa en diversos procedimientos y estrategias que persiguen impulsar y motivar a la sociedad, bien sea a través de sus individuos o, a través de organizaciones civiles.

Las auditorías articuladas, por ejemplo, convocan a organizaciones de la sociedad civil para que, previa firma de un convenio de cooperación para la vigilancia de la gestión pública, realicen un trabajo mancomunado con nuestros equipos auditores.

¹¹ Ley 80 de 1993.

El trámite y respuesta de las denuncias ciudadanas obedece al cumplimiento del derecho constitucional de petición¹² y a la garantía de que el ciudadano puede esperar del Estado respuestas oportunas y efectivas a sus legales y justificados requerimientos. El Estado está para servirle al ciudadano, para otorgarle el bien o servicio que este demanda como su principal cliente pero, más aún, como sujeto de derechos y deberes fundados en la solidaridad y demás características que deben tener el ciudadano y la sociedad en un Estado social de derecho.

De otro lado, se promueve la participación de los ciudadanos en el análisis de las políticas públicas a través de foros deliberativos para analizar su desarrollo y prospectiva.

En los foros se hacen importantes pronunciamientos y se abre el debate nacional sobre temas de interés colectivo, tales como las tarifas en el sector eléctrico, la autosuficiencia petrolera, la ineficiencia de las entidades que manejan recursos parafiscales en el sector agropecuario, las debilidades del manejo ambiental en el caribe colombiano y el uso de las regalías pro minería, en los departamentos que tienen ese tipo de explotación.

Como compromiso de estos foros, más allá del debate a las distintas problemáticas, se establecen agendas de los actores del desarrollo involucrados conducentes a la solución de las problemáticas debatidas. Es común, por

ejemplo, la conformación de comités de seguimiento al uso de las regalías, con la participación de las autoridades locales, las cámaras de comercio en representación de la sociedad civil, la Procuraduría y la Contraloría, y con financiación de las compañías que explotan tales recursos.

Todas estas maneras de interactuar entre la Contraloría General y la ciudadanía son expresión del compromiso con lo público y del interés en los canales que le brinda la institucionalidad para que los ciudadanos expresen su inconformidad con el mal uso de los recursos públicos, y para que formulen propuestas tendientes al mejoramiento de la gestión pública. Ese es un capital que la Entidad se preocupa por cultivar y engrandecer.

Igualmente, se promueve la construcción y ejecución de agendas ciudadanas en todo el país en otros temas fundamentales que hacen parte del debate nacional, tales como la salud, la educación, la vivienda, el medio ambiente, la corrupción y la perspectiva de género.

Dichas agendas son procesos deliberativos de la ciudadanía realizados para generar acciones correctivas, preventivas y de advertencia sobre la ejecución de los recursos públicos. Se busca, entonces, mejorar la gestión pública mediante propuestas que contribuyan a la solución de problemas que afectan el bienestar colectivo y que puedan incidir en la formulación y eje-

¹² Constitución Política de Colombia, Artículo 23.

cución de las políticas públicas. Las agendas pueden ser de carácter departamental, municipal o nacional.

Por eso, la Contraloría General fomenta una participación ciudadana basada en denuncias debidamente sustentadas, mejores veedurías ciudadanas y propuestas de discusión sobre políticas públicas, porque todo ello hace parte del control social y de la lucha contra la corrupción que promueve.

La Contraloría General busca que las comunidades se pronuncien sobre la rendición de cuentas, es decir, sobre el desarrollo de la gestión, porque la información es importante sólo si va acompañada con la calificación de los ciudadanos.

Como bien lo expone Sartori en su trabajo sobre Opinión Pública y Democracia Gobernante, no basta con estar informado, hay que estar formado para poder interpretar y darle valor agregado a la información que se recibe, como garantía para generar opinión pública, pues el poder de los corruptos es varias veces superior al de una comunidad marginal, por más numerosa que ésta sea.

2. CRITERIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

2.1. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

2.1.1. El preámbulo postula que el pueblo de Colombia, decreta y sanciona la Constitución Política den-

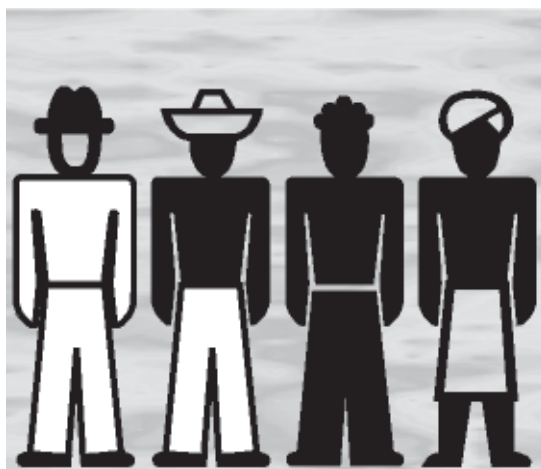
tro de un marco jurídico, **democrático y participativo** para garantizar un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana.

2.1.2. Dentro de los principios fundamentales se establece una República organizada, entre otras, de forma democrática, participativa y pluralista.

2.1.3. Determina como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

2.1.4. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

2.1.5. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las



autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

2.1.6. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación (derecho fundamental).

2.1.7. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales (derecho fundamental).

2.1.8. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho (derecho fundamental).

2.1.9. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (derecho fundamental).

2.1.10. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución (derecho fundamental).

2.1.11. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (derecho fundamental). Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

2.1.12. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la

Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución (derecho fundamental).

2.1.13. La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

2.1.14. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

2.1.15. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

2.1.16. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

2.1.17. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

2.1.18. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien

actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

2.1.19. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

2.1.20. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

2.1.21. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Es deber de la persona y del ciudadano participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

2.1.22. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de



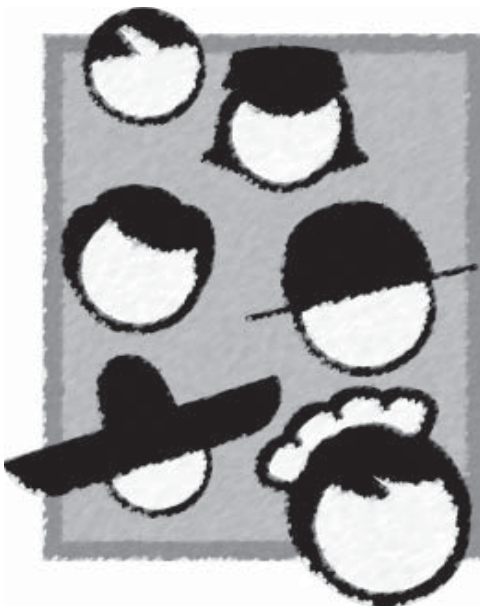
su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

2.1.23. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

2.1.24. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.

2.1.25. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

2.1.26. Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades



territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.

2.1.27. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos.

2.1.28. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

2.1.29. La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

2.1.30. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

2.1.31. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

2.1.32. Mediante ley estatutaria, el Congreso de la República regulará las instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

2.1.33. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o

superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país.

2.1.34. Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley.

2.1.35. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

2.1.36. El voto es un derecho y un deber ciudadano.

2.1.37. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

2.1.38. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

2.1.39. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión



pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

2.1.40. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

2.1.41. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

2.1.42. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

2.1.43. El gobierno someterá el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso.

2.1.44. La ley orgánica de planeación determinará la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

2.1.45. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio.

2.1.46. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

2.1.47. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

2.1.48. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.

2.1.49. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso,

cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

2.1.50. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

2.2. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA¹³

2.2.1. Son objetivos de la Contraloría General de la República, **ejercer en representación de la comunidad**, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los

particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública; establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal; procurar el resarcimiento del patrimonio público.

2.2.2. La organización de la Contraloría General de la República se fundamenta y desarrolla de acuerdo con el criterio; entre otros, de la participación ciudadana.

2.2.3. Dentro de la organización de la Contraloría General de la República existirá la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

2.2.4. Son funciones de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana:

1. Presentar ante las distintas instancias de la Contraloría General las iniciativas de la comunidad frente a los procesos de participación ciudadana en el control fiscal.
2. Ordenar y dirigir la recepción, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas sobre

¹³ Ley 42 de 1993, modificada por el Decreto 267 de 2000.

presuntos malos manejos de los recursos del Estado, encauzando dichas denuncias hacia los procesos de investigación fiscal correspondientes e informar y difundir los resultados de la acción de la Contraloría General frente a las denuncias de la ciudadanía.

3. Efectuar el seguimiento de las quejas y denuncias derivadas de las acciones ciudadanas de acuerdo con la información que suministren sobre el particular las dependencias competentes.
4. Establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen.
5. Dirigir el apoyo al desarrollo de las veedurías que constituya la sociedad civil para que contribuyan al eficaz ejercicio de la vigilancia fiscal participativa.
6. Disponer lo necesario para organizar, administrar y difundir la

red nacional de información ciudadana para el control fiscal participativo.

7. Establecer las estrategias para promover los mecanismos de control ciudadano en los proyectos de alto impacto social, económico y ambiental.
8. Promover un especial seguimiento, con el apoyo de las demás contralorías delegadas, a los recursos estatales destinados a la participación ciudadana, a las emergencias y a los desastres.
9. Las demás que le asigne la ley.

2.2.5. La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales a solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la Ley.

2.2.6. El Contralor General de la República y los contralores regionales comunicarán a la opinión pública, por los medios idóneos para ello, los resultados de su gestión. Y cuando



lo consideren necesario, solicitarán a los organismos y autoridades correspondientes el acceso a espacios en la radio y la televisión.

2.2.7. El Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública, cuando lo solicite cualquiera de los proponentes, de acuerdo con lo que se prevea en la ley que regule la materia.

2.3. PREVISIONES CONTENIDAS EN LEYES Y NORMAS QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹⁴

2.3.1. La Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación del Pueblo regula los alcances y procedimientos de la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

2.3.2. La regulación de estos mecanismos no impide el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en la Ley Estatutaria.

2.3.3. La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos.

2.3.4. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.

2.3.5. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales,

¹⁴Ley 134 de 1994 (mecanismos de participación ciudadana) y Ley 850 de 2003 (veedurías ciudadanas).



legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

2.3.6. Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.

2.3.7. La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

2.3.8. Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pú-

blica y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

2.3.9. Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

2.3.10. La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

2.3.11. El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

2.3.12. Los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que reali-

ce la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda de beneficio social¹⁵.

2.3.13. Objetivos de las veedurías:

- a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;
- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;

- g) Democratizar la administración pública;
- h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

2.3.14. Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

2.3.15. Confórmase la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanos.

2.4. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES O REGLAMENTARIAS

2.4.1. Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

2.4.2. Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

2.4.3. Ley 142 de 1994, por la cual se dicta el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

¹⁵ Ley 136 de 1994, Artículo 167.



- 2.4.4. Ley 152 de 1994, por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo.
- 2.4.5. Ley 388 de 1997, por la cual se regulan los planes de ordenamiento territorial.
- 2.4.6. Ley 741 de 2002, por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.
- 2.4.7. Leyes 743 y 744 de 2003, por las cuales se regulan los organismos de acción comunal.
- 2.4.8. Ley 734 de 2003, por la cual se expide el código disciplinario único.
- 2.4.9. Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- 2.4.10. Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
- 2.4.11. Ley 115 de 1994, por la cual se expide la ley general de educación.
- 2.4.12. Ley 101 de 1994, ley general de desarrollo agropecuario y pesquero.
- 2.4.13. Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- 2.4.14. Ley 581 de 2000, participación de la mujer en los cargos de decisión.
- 2.4.15. Ley 397 de 1997, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política; se dictan normas sobre el patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura; se crea el Ministerio de Cultura y se trasladan algunas dependencias.
- 2.4.16. Ley 375 de 1997, por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones.
- 2.4.17. Ley 489 de 1998, organización y funcionamiento del Estado.
- 2.4.18. Ley 70 de 1993, ley de negritudes.
- 2.4.19. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- 2.4.20. Ley 21 de 1991, fuero especial indígena.
- 2.4.21. Ley 87 de 1993, control interno.
- 2.4.22. Decretos Leyes 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, amparo de derechos fundamentales o acción de tutela.
- 2.4.23. Ley 393 de 1997, por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política, acción de cumplimiento.
- 2.4.24. Ley 472 de 1994, por la cual se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

3. DEFINICIÓN DE MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. ATENCIÓN DE DENUNCIAS

El recibo, trámite y seguimiento de quejas y denuncias provenientes de la ciudadanía relacionadas con el uso indebido de los recursos públicos: esta estrategia consiste en brindar atención a la ciudadanía en torno a sus inquietudes y denuncias sobre malversación de los recursos del Estado; para ello se dispone de 33 oficinas de participación ciudadana en la sede principal de la CGR y en las 32 gerencias departamentales a las que el ciudadano puede acudir personalmente, por correo o a través de la Línea Transparente (línea gratuita nacional). Este proceso se maneja mediante un procedimiento sistemático y en vía de automatización.

Además, el procedimiento se encuentra estandarizado y mide la satisfacción del ciudadano con las respuestas de fondo, luego de su procesamiento en el control fiscal micro.

3.2. *Los Comités de Vigilancia Ciudadana y otras formas de veeduría*

La promoción, conformación, asesoría y seguimiento a Comités de Vigilancia Ciudadana para ejercer control a proyectos específicos o a la prestación de servicios. Se trata de generar organización social para el control donde participan actores sociales interesados en un proyecto de inversión o servicio público.

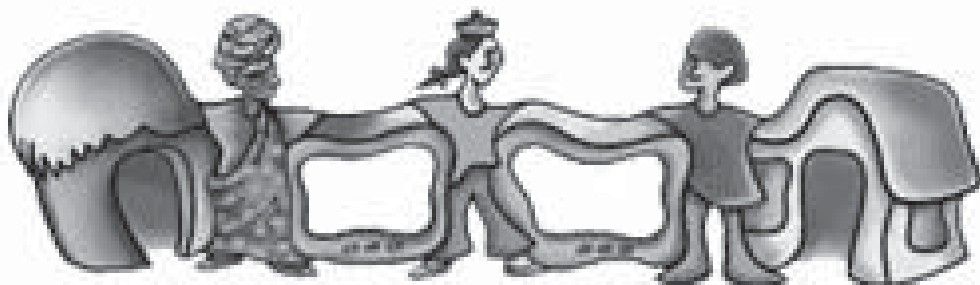
Los Comités de Vigilancia Ciudadana-CVC son instancias autónomas de participación en donde las organizaciones sociales, gremiales y técnicas desarrollan una labor preventiva y correctiva sobre la ejecución de un proyecto. Se articulan a la CGR aportando pruebas sobre presuntas irregularidades o información producto del control ciudadano a los proyectos de inversión.

En este sentido se ha adelantado procesos de promoción y desarrollo alrededor de los siguientes temas.

- Régimen Subsidiado en el Sistema General de Salud.
- Educación.
- Servicios Públicos Domiciliarios.
- Gestión ambiental.
- Inversión de los recursos de las comunidades étnicas (indígenas y afrocolombianas).
- Proyectos de Infraestructura de alto impacto.
- Regalías Directas y Fondo Nacional de Regalías.
- Proyectos del Río Grande la Magdalena.

3.3. *Las Auditorías Articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil*

Las Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil como espacios de trabajo conjunto entre los equipos auditores y actores de la sociedad. Esta innovadora estrategia consiste en vincular al proceso auditor que se adelanta a las entidades sujetos de



control a las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones sociales que participan en el proceso suscriben un convenio de cooperación con la Contraloría General de la República para participar en las distintas etapas de la auditoría gubernamental con enfoque integral.

La puesta en marcha de esta estrategia ha implicado la articulación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana con las Contralorías Delegadas Sectoriales con quienes se coordina todo el trabajo desde la formulación del Plan General de Auditorías - PGA, hasta las auditorías de seguimiento articuladas con dichas organizaciones.

3.4. LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

Las Audiencias Públicas Nacionales de Denuncia y Rendición de Cuentas constituyen un insumo que ha permitido la vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en los procesos de auditoría y estudios sectoriales que adelanta la Entidad y que reúnen a la ciudadanía alrededor de temas de interés y sobre los cuales se pueden interponer denuncias y/o pre-

sentar la opinión sectorial de los ciudadanos referida al tema en cuestión.

La Audiencia Pública para la presentación de quejas, implica la realización de una Audiencia Pública de Rendición de Cuentas en donde la Contraloría informa a la ciudadanía sobre el curso que han tomado las inquietudes, problemas y presuntos hechos de corrupción denunciados y los resultados de las actuaciones investigativas de la Entidad. Las Audiencias Públicas le han permitido a la Entidad fortalecer sus procesos auditores en la medida en que las quejas interpuestas por los ciudadanos ingresan a los procesos de control fiscal micro en temas como los servicios públicos domiciliarios y las Transferencias del Presupuesto General de la Nación a los entes territoriales para educación y salud.

3.5. LOS FOROS DELIBERATIVOS

Se centran en la deliberación participativa de actores sociales y organizaciones de la sociedad civil idóneas sobre las políticas públicas sectoriales o generales, a objeto de evaluarlas, identificar las responsa-

bilidades institucionales y ciudadanas en su desarrollo, proponer alternativas de redireccionamiento y establecer compromisos con el propósito de mejoramiento de las mismas.

Producen documentos técnicos elaborados participativamente, que son presentados a las instancias que definen las políticas públicas, a fin de que integren los criterios ciudadanos en su construcción.

3.6. LAS AGENDAS CIUDADANAS

Sobre la base de la deliberación y la planeación participativas, las comunidades identifican un tema, lo definen, lo diagnostican, estudian alternativas de solución, optan por aquella que consideran la más adecuada, programan las actividades para ejecutar las acciones tendientes a solucionar el problema, definen compromisos, ejecutan y hacen seguimiento a actividades y compromisos y evalúan resultados.

Como caso de especial novedad y que no se encuentra en el documento de la Contraloría General de Venezuela, encontramos las auditorías articuladas.

ESTRATEGIA DE AUDITORÍAS ARTICULADAS CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

A. Objetivo o propósito

En desarrollo del principio Constitucional en el que se cimenta uno de los



mayores avances obtenidos por el Constituyente de 1991, es decir, la democracia participativa, entendida no solo como la participación pasiva sino activa del ciudadano, la Contraloría General de la República - CGR puso en marcha una de las estrategias más innovadora, revolucionaria e importante que se hayan desarrollado en la Administración Pública, al convocar a los ciudadanos organizados, bien sea sindicatos, gremios, asociaciones u otras organizaciones sociales para que contribuyan en el control fiscal.

Estos actores conocen a fondo el sector en el cual participan activamente por cuanto es allí donde tienen sus intereses; por esta razón su participación y articulación con la CGR en el Control Fiscal reviste particular importancia.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República considera que sus aportes y pronunciamientos sobre la administración de los recursos tienen un alto "componente social" que los hace más válidos ante la comunidad.

Se trata entonces, de pasar de una participación ciudadana pasiva, como podría calificarse la presentación de quejas o denuncias, a una participación proactiva en la que la ciudadanía organizada realice una labor en conjunto con la CGR en la vigilancia de la gestión fiscal.

Las auditorías articuladas se ejecutan dentro de convenios de cooperación



para vigilancia de la gestión pública, que tienen por objeto poner en marcha, ampliar y consolidar la cobertura de los mecanismos y estrategias de participación ciudadana desarrollados por la Contraloría, para procurar el buen uso de los recursos públicos, mediante el trabajo conjunto entre la Contraloría General de la República y organizaciones de la sociedad civil, universidades, cámaras de comercio y diferentes actores de la vida nacional, en concordancia con las políticas y lineamientos establecidos en la Constitución Política y la Ley.

b. BASE NORMATIVA ESPECÍFICA

La Contraloría General de la República de Colombia, con el objeto de poner en marcha el principio de democracia participativa, en el cual los ciudadanos organizados ejercen un papel preponderante en el control y vigilancia de la gestión pública y en el uso de los recursos del Estado, la CGR

dentro del marco de las Auditorías Gubernamentales con Enfoque Integral ha implementado la estrategia de auditoría articuladas con la sociedad civil en las que convoca a actores de la sociedad civil, como gremios, asociaciones, sindicatos, comités de vigilancia ciudadana u otras formas de veeduría para que hagan parte de esta estrategia.

C. FUNCIONES PRIMORDIALES

- Articular organizaciones de la sociedad civil a los procesos de auditor.
- Estimular la participación ciudadana, como mecanismo necesario y eficaz para el control fiscal.
- Cerrar la brecha entre el Estado y sus instituciones con la sociedad civil.
- Iniciar proceso de cambio en la forma de relacionarse la ciudadanía y el estado.
- Fortalecer la auditorías que ejecuta la entidad.
- Legitimar ante la sociedad civil a la Contraloría General de la República de Colombia y su accionar como una de las labores fundamentales dentro de las funciones sociales del estado.
- Desarrollar en asocio con la ciudadanía una capacidad tal de control que se perciba como un poder disuasivo por los protagonistas del fenómeno de la corrupción.

d. EXPERIENCIAS Y APLICACIÓN

El proceso auditor articulado con las organizaciones civiles para la vigencia

2001 a 2003 indica el grado de avance de la Contraloría en cuanto al cumplimiento de su misión en el control fiscal participativo.

COMPARATIVO AUDITORÍAS ARTICULADAS VIGENCIAS 2001 - 2002 - 2003

ESTRATEGIA AUDITORÍAS ARTICULADAS			
Auditorías	2000	2002	2003
Total Auditorías Ejecutadas	1305	1049	884
Total Auditorías Articuladas	133	213	149

Como se observa, el nivel de penetración de la estrategia con respecto al Plan General de Auditoría aumentó considerablemente, como quiera que en la vigencia 2001 las auditorías articuladas representaron el 10.19% de la ejecución del PGA, en tanto que en el año 2002 ascendió al 19.16% y en la vigencia de 2003, 16,85%, en razón a que se enfatizó en la calidad de las organizaciones de la sociedad civil articuladas, a la luz de su idoneidad en los temas del ejercicio auditor.

Los logros más relevantes que se obtuvieron con esta estrategia como consecuencia de los aportes que la sociedad civil realizada en cada una de las mesas de trabajo que se celebraron, son:

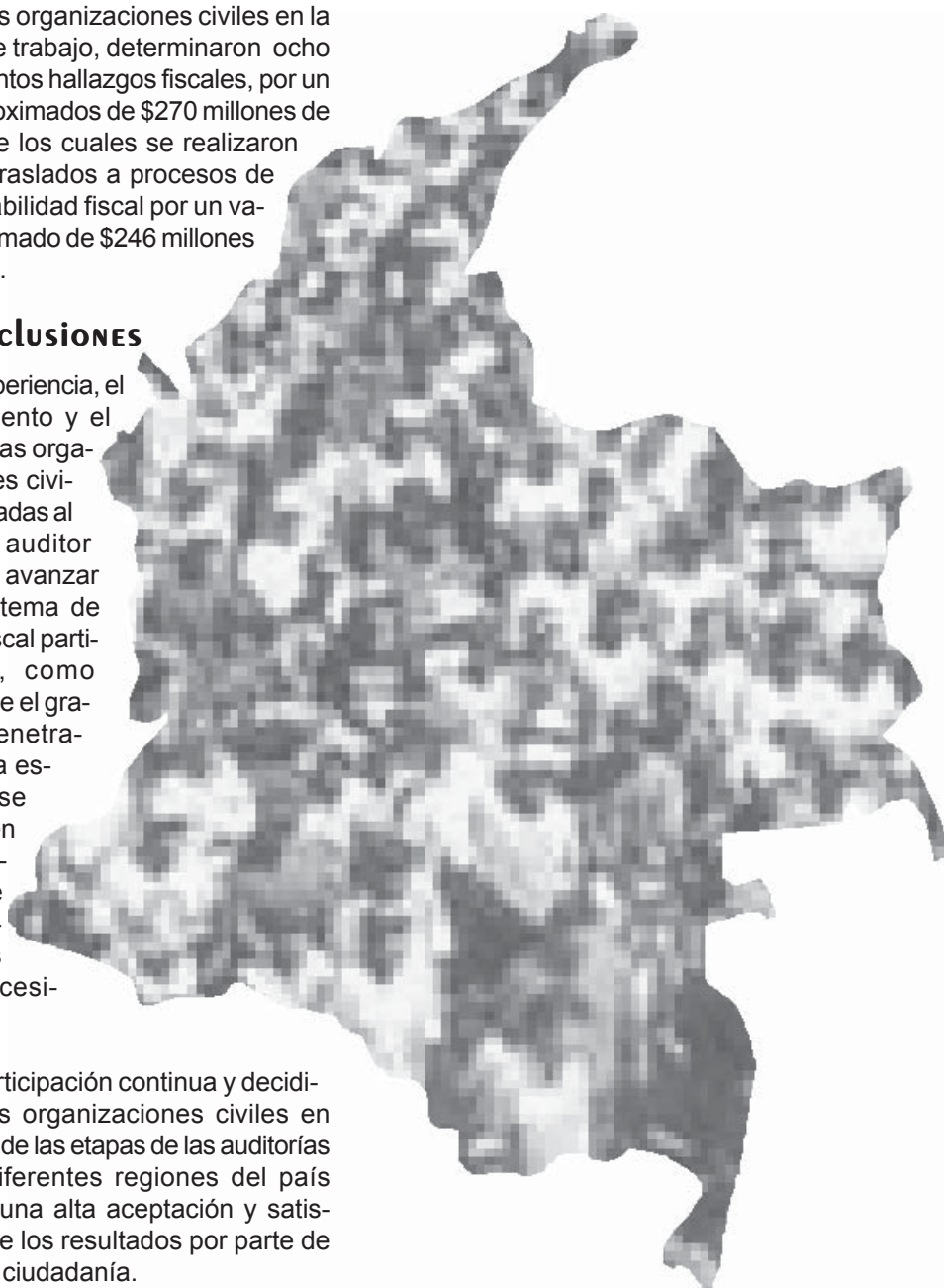


A nivel nacional los aportes que realizaron las organizaciones civiles en la mesas de trabajo, determinaron ocho (8) presuntos hallazgos fiscales, por un valor aproximados de \$270 millones de pesos, de los cuales se realizaron seis (6) traslados a procesos de responsabilidad fiscal por un valor aproximado de \$246 millones de pesos.

E. CONCLUSIONES

La experiencia, el conocimiento y el perfil de las organizaciones civiles vinculadas al proceso auditor permiten avanzar en el sistema de control fiscal participativo, como quiera que el grado de penetración de la estrategia se registra en forma ascendente en las vigencias fiscal sucesivas.

La participación continua y decidida de las organizaciones civiles en cada una de las etapas de las auditorías en las diferentes regiones del país muestra una alta aceptación y satisfacción de los resultados por parte de la misma ciudadanía.



MINISTERIO DE AUDITORÍA y CONTROL DE LA REPÚBLICA DE CUBA

*“...QUIEN PIENSA PARA EL PÚBLICO, TIENE EL DEBER DE VER EN LO FUTURO,
Y DE SEÑALAR PELIGROS. MEJOR ES EVITAR LA ENFERMEDAD QUE CURARLA.
LA MEDICINA VERDADERA ES LA QUE PRECAVE”.*

JOSÉ MARTÍ

I. CRITERIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

1) PREVISIONES CONTENIDAS EN LA CONSTITUCIÓN

En Cuba existe un sistema que permite a todos los ciudadanos, sin distinción de ningún tipo, ejercer el control sobre la actividad del Estado y sus instituciones en todos los ámbitos de su actuación. El mismo está refrendado por la Constitución y regulado por resoluciones y procedimientos que pautan la forma en que los ciudadanos pueden hacer valer ese derecho constitucional.

Desde el mismo triunfo de la Revolución, al tiempo que se dismantelaba la vieja maquinaria de poder que estaba en manos de grupos de intereses

políticos y económicos, comenzaron a establecerse mecanismos de participación popular que, de manera directa e indirecta, respaldaban las principales acciones del Gobierno en función de los cambios económicos, políticos y sociales.

En sus inicios, las formas más palpables de control se dieron de manera espontánea a través de las nacientes organizaciones sociales y comunitarias, así como en concentraciones masivas de la población en plazas públicas. Ejemplo de ello son la aprobación de la I y II Declaraciones de La Habana, así como la proclamación del carácter socialista de la Revolución Cubana.

El proceso de institucionalización de la sociedad cubana tuvo un momento importante en la aprobación –mediante referendo popular– de la Constitución

de la República en 1976 ya que, hasta ese momento, el Estado y sus instituciones venían funcionando sobre la base de los preceptos básicos de la Ley Fundamental de 1959 que se sustentaba en algunos de los postulados más progresistas de la Constitución de 1940, así como en leyes y medidas que se fueron adoptando sobre la marcha del proceso revolucionario.

A partir de ese momento quedan contenidos en la Ley Fundamental de la República los principios políticos, económicos y sociales que rigen el derecho de los ciudadanos a participar en el control y fiscalización de la actividad del Estado y sus instituciones.

En ese sentido, el artículo 1 de la Constitución deja plasmado que “Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática”, mientras que el 14 afirma que “en la República de Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre”.

Sobre estos postulados básicos se sustenta toda la interrelación que se establece entre el Estado y el pueblo en los marcos del sistema social libremente elegido por los cubanos, lo que representa la base para el consenso logrado durante los últimos 45 años, toda vez que declara la propiedad de todo el pueblo sobre los medios funda-

mentales de producción y suprime el derecho de unos pocos a vivir del trabajo ajeno.

Al respecto, el artículo 3 expresa que “en la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado”, al tiempo que en los artículos 9 y 10, se define que “el Estado ... realiza la voluntad del pueblo trabajador y ... protege el trabajo creador del pueblo y la propiedad y la riqueza de la nación socialista”, mientras que “todos los órganos del Estado, sus dirigentes y empleados, actúan dentro de los límites de sus respectivas competencias y tienen la obligación de observar estrictamente la legalidad socialista ...”, respectivamente.

Estos postulados son los que fundamentan el denominado **derecho de participación**, una entidad básica para el desarrollo de la democracia, el cual se encuentra asentado en el derecho de los ciudadanos a determinar, de modo directo o indirecto, en los asuntos públicos.

Se refrenda en el artículo 131 de la Constitución, el cual plantea que “todos los ciudadanos con capacidad legal para ello tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular”.

Por otra parte, el artículo 68 en su inciso b) declara que “los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los princi-

pios de la democracia socialista, que se expresa en que las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, los delegados y los funcionarios”.

CONTROL CIUDADANO EN LOS ÓRGANOS LOCALES DEL PODER POPULAR

La estructuración de los órganos locales del Poder Popular fue el resultado de todo un proceso de perfeccionamiento de la actividad de administración estatal y es un ejemplo más de cómo la Revolución Cubana ha actuado con pasos firmes, con serenas actitudes en la organización institucional del país.

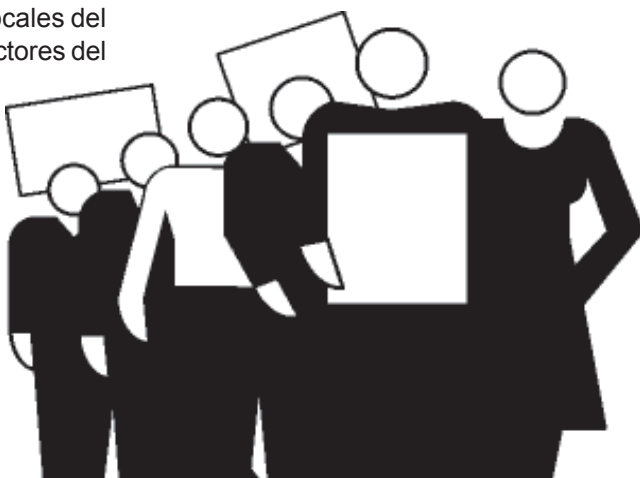
Con la experiencia realizada en la provincia de Matanzas en 1974, la Revolución consideró que el nivel de conciencia política de la población y el desarrollo económico del país eran factores propicios para que, con la participación de las masas trabajadoras en los asuntos del Estado, fueran modificadas las formas de organización estatal.

Surgen así los órganos locales del Poder Popular que, como sectores del Estado, garantizan la salvaguarda de los intereses de la clase económicamente dominante y solidifican aún más el modo de producción socialista. De este modo, las masas quedan incorporadas institucionalmente a la dirección estatal y administrativa y el pueblo forma parte directa de los órganos del Estado.

Dentro de los principios de organización de los órganos locales del Poder Popular deben destacarse los referidos a que los delegados electos responderán ante sus electores por la autoridad que de ellos reciben y están obligados a rendir cuentas periódicamente ante ellos de su gestión, así como que pueden ser revocados en cualquier momento por sus electores si no cumplen adecuadamente sus responsabilidades.

En tal sentido, fue promulgada la Ley No. 89 de 1999, De la Revocación del Mandato de los elegidos a los Órganos del Poder Popular que establece las potestades para revocar dichos mandatos, así como quienes están facultados para promover el inicio del proceso de revocación.

Por otra parte –conforme dispone el artículo 43 de la Ley No. 91 de 2000, De los Consejos Populares– “el control y la fiscalización constituyen importantes atribuciones del Consejo



Popular y para ello realiza una labor sistemática y con objetivos definidos, a partir del control directo que desarrolla... con la participación de los vecinos”. Se realiza en la demarcación donde actúa sobre las unidades de servicios, las entidades de producción –principalmente en lo referido al cabal cumplimiento de sus obligaciones y el control de los recursos– la realización de las acciones necesarias por las entidades dirigidas a prevenir y enfrentar la actividad delictiva y antisocial y otras.

El CONTROL Ciudadano y las ORGANIZACIONES No Gubernamentales

A) LA CENTRAL DE TRABAJADORES DE CUBA (CTC)

El artículo 45 del texto constitucional expresa que en Cuba el trabajo “es un derecho, un deber y un motivo de honor para cada ciudadano”.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene, entre otros, el de establecer sindicatos y de afiliarse a ellos.

En nuestro país, los sindicatos son organizados por los propios trabajadores, a los cuales se afilian de manera voluntaria. El artículo 7 de la Constitución reconoce su existencia, al ser el movimiento sindical una de las organizaciones de masas surgidas en el proceso histórico de las luchas de nuestro pueblo.

Los sindicatos constituyen en nuestra patria una organización de masas, de carácter autónomo, que se rige por

sus Estatutos, y elige de su seno a sus órganos colegiados de dirección, sin la participación o presencia del Estado, y financieramente no tiene dependencia alguna con otra entidad o institución, ya que sus gastos son sufragados con las aportaciones de los trabajadores sindicalizados.

A través de la organización que los agrupa, la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), –heredera directa de la creada como única organización obrera multisectorial, a fines de la década de 1930, como fruto del sentir unitario de la clase obrera– los sindicatos poseen la posibilidad de ejercer la iniciativa legislativa. Además, el Secretario General de la CTC participa como invitado a las reuniones del Consejo de Ministros o de su Comité Ejecutivo.

El derecho a formar parte de sindicatos legalmente establecidos está reconocido a todo el que sea trabajador con independencia de si se trata de un funcionario público.

El segundo párrafo del artículo 16 establece que: *En la elaboración y ejecución de los programas de producción y desarrollo participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social*, enunciado que recoge el derecho de los trabajadores a participar en la gestión de la producción y los servicios.

Desde la fundación de nuestro movimiento sindical, los congresos obreros han constituido la tribuna de los tra-

bajadores para exigir durante la etapa colonial y de la república mediatizada, y para sugerir después del 1º de enero de 1959, la promulgación de leyes y otras disposiciones jurídicas laborales. Sin embargo, la satisfacción de estas demandas en Cuba antes de la Revolución estaba en correspondencia con la correlación de fuerzas y otros factores propios de cada momento de nuestra historia; mientras que después del triunfo revolucionario, los congresos obreros sí han visto realizarse sus proposiciones de promulgación de normas jurídicas que son convenientes al país y a los intereses obreros.

El Estado cubano valora altamente las proposiciones de los trabajadores planteadas en sus congresos, y en el momento oportuno, mediante un análisis profundo, el principio fundamental de la sugerencia es tomado en cuenta y es armonizado con los principios del sistema de Derecho cubano, luego es elaborado jurídicamente por especialistas en la materia y representantes del movimiento sindical, y por último aprobado y puesto en vigor mediante una disposición normativa. Este largo proceso demuestra como los acuerdos de los congresos obreros son determinantes para nuestro Derecho Laboral.

Una de las formas de participación del movimiento sindical en la gestión administrativa y estatal se realiza a través de las llamadas asambleas de producción. La utilidad y eficacia de las mismas reside en que representan una forma adecuada de controlar, desde abajo y por parte de los trabajadores,

la labor de los administradores. Las asambleas, tomando en cuenta las sugerencias de los obreros y empleados, toman decisiones, por votación, que la administración tiene la obligación de examinar.

En las asambleas por la eficiencia económica, la función de control que ejercen los trabajadores – organizados sindicalmente– se manifiesta mediante el chequeo de la ejecución del presupuesto y del cumplimiento de los objetivos de trabajo, fundamentalmente, así como por otras medidas que conducen a la rendición de cuentas de la gestión de la administración ante la masa trabajadora.

La representación sindical en los consejos de dirección de las empresas es una forma importante de participación de los trabajadores en la gestión económica.

Resulta útil oír a las organizaciones sindicales cuando se preparan decisiones importantes de planificación económica estatal, inversiones trascendentes, etc. Los planes económicos interesan a los trabajadores directamente no sólo por su significado para el país, sino también por la parte que les toca a ellos en su cumplimiento material y en la vigilancia para la eficaz y oportuna gestión administrativa, para cumplirlos y sobrepasarlos en las condiciones óptimas en cuanto ahorro de gastos y alta productividad del trabajo. Todo esto se traduce en el control de los recursos estatales y de la gestión administrativa por parte de los trabajadores.

En el contenido del Derecho Laboral se combinan las instituciones jurídicas y laborales relacionadas con los derechos de los trabajadores y las acciones de los órganos de Administración del Trabajo. Así tenemos el empleo, la contratación laboral, el régimen de trabajo y descanso, el salario, la protección, la seguridad y la higiene del trabajo, la capacitación de los trabajadores, la disciplina laboral, la solución de los conflictos laborales, los convenios colectivos de trabajo, la seguridad social y el control del cumplimiento de la legislación laboral.

La relación laboral colectiva se formaliza con los convenios colectivos de trabajo, que en el Socialismo son los acordados entre la administración de una entidad laboral, de una parte, y la representación de la sección sindical correspondiente, por otra; las cuales acuerdan las condiciones de trabajo y la mejor aplicación y exigencia de los derechos y obligaciones recíprocos que rigen las relaciones laborales en dicha entidad, a fin de impulsar la ejecución de los planes técnico-económicos mediante la gestión educativa y el amplio desarrollo

de la actividad e iniciativa de todos los trabajadores.

A partir de la entrada en vigor del Código de Trabajo, la disciplina laboral adquirió un enfoque más abarcador, pues se refiere tanto al actuar de la administración ante la comisión de conductas que infringen el orden laboral como al estímulo tanto moral como material por los éxitos laborales.

b) LA ANEC y el CONTROL Ciudadano

La Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC) es una organización no gubernamental constituida al amparo del artículo 7 de la Constitución de la República. Tiene, dentro de sus objetivos principales, el de asociar a todos los profesionales vinculados a las diferentes especialidades de las Ciencias Económicas y promover su participación activa en el proceso de desarrollo económico y social de Cuba.

Para ello, contribuye en la preservación y difusión de los valores del pensamiento económico cubano y univer-



sal, así como en la divulgación de investigaciones y análisis de interés teórico y práctico sobre los principales problemas que afronta la economía nacional, territorial y empresarial.

La muestra de mayor participación masiva de la ANEC en el control ciudadano lo encontramos en su participación en las comprobaciones anuales al control interno, actividad que se realiza con la participación de especialistas y estudiantes de la rama económica y tiene como finalidad identificar los principales problemas que existen en el país en materia de control de los recursos materiales y financieros que el Estado destina al desarrollo de la economía. Abarca a los más diversos sectores y ramas de la economía.

c) LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración es productora de actos que tienen ejecutividad por acción directa, al tiempo que son expresión de la facultad reguladora de la actividad de los particulares. Por ese actuar incesante en múltiples direcciones cabe la posibilidad de que su actividad cause alguna lesión valuable económicamente, a los particulares o a otro organismo de la propia Administración.

Con el propósito de determinar la responsabilidad de la Administración se hace necesaria la existencia del control sobre todos los órganos y agentes, así como sobre las organizaciones y los ciudada-

nos. Este control puede ser político y jurídico y este último a su vez externo e interno, según se ejerza por un órgano que no forme parte del organismo controlado o compete a agentes que integran el organismo objeto del control, anterior o posterior, según sea previamente a la actuación administrativa o una vez que ésta es realizada.

El devenir histórico del Derecho Administrativo, finalmente comenzó a admitir la responsabilidad de la Administración y ya por la extensión de las actividades administrativas, el relieve alcanzado por los servicios públicos y la imposibilidad de mantener a las masas, cada vez con mayor conciencia de clase, en la pasividad de los años iniciales del *Estado de derecho*, hizo necesario que se plantearan formas contentivas de la responsabilidad de la Administración.

El diseño de protección de los derechos humanos tiene un importante desarrollo en Cuba, el cual se ve complementado con las disposiciones legales que le otorgan a la Fiscalía General de la República –Ley No. 83/97– determinadas funciones específicas dirigidas a proteger con mayor amplitud los derechos de las personas.

Asimismo, en el artículo 21 del Reglamento de la Ley de la Fiscalía General de la República, aprobado y puesto en vigor por Acuerdo del Consejo de Estado, del 30 de noviembre del año 1998, se establece que esta Dirección



de Protección de los Derechos Ciudadanos tiene, entre otras, la función de *controlar el restablecimiento de la legalidad ante violaciones de derechos constitucionales y de garantías legalmente establecidas y ante otras infracciones cometidas en actos y disposiciones de órganos, funcionarios del Estado y de entidades económicas y sociales.*

Puede afirmarse, que en Cuba existen garantías jurídicas para que cualquier persona, sea cubano o sea extranjero pueda hacer valer sus derechos ante los tribunales o las autoridades facultadas, en procura de defensa ante actos violatorios de ellos. Es decir, existe una voluntad política y un régimen legal que propicia el respeto y salvaguardia de los derechos, deberes y garantías de las personas.

El derecho de queja

La otra entidad que complementa el derecho de participación de los ciudadanos en la actividad estatal se recoge en el **derecho de petición**, también conocido como derecho de queja, al que puede acudir cualquier persona toda vez que se encuentra reconocido como un derecho fundamental por la Constitución, en su artículo 63, cuando expresa que "todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado conforme a la ley". De este modo se expresa una relación básica entre

gobernantes y gobernados.

2) PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA EFS

El Consejo de Estado de la República de Cuba creó, mediante el Decreto Ley N° 219 de fecha 25 de abril del 2001, el Ministerio de Auditoría y Control, como un organismo de la Administración Central del Estado, encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y el Gobierno en materia de Auditoría Gubernamental, Fiscalización y Control Gubernamental, así como para regular, organizar, dirigir y controlar metodológicamente el Sistema Nacional de Auditoría.

De esa forma, la nueva entidad asume como funciones las que hasta ese momento venía desempeñando la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), por lo que la constitución del MAC no sólo eleva el rango de la ONA en el sistema de Gobierno, sino también le añade nuevas misiones al recién creado organismo, sobre todo en la esfera del control.

En ese sentido, el artículo 18 del Acuerdo No. 4374 de 11 de abril del 2002, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, establece que las acciones específicas referidas a la actividad de Fiscalización son, entre otras, las siguientes: "atender, evaluar, investigar y dar respuesta, conforme a los procedimientos que se establezcan, las quejas y denuncias

vinculadas con la ilegalidad en el control y uso de los recursos del Estado ... o derivadas de las auditorías gubernamentales”.

Por otra parte, el Acuerdo 4045 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, que aprobó el objetivo, las funciones, atribuciones específicas y estructura del Ministerio de Auditoría y Control como Entidad de Fiscalización Superior (EFS) estipula como tales las siguientes:

- La fiscalización se ejecuta de conformidad con los planes que se elaboren anualmente sobre la base de intereses estatales y por quejas y denuncias de la ciudadanía vinculadas con la ilegalidad en el control y uso de los recursos del Estado.
- Atender, evaluar, investigar y responder las quejas y denuncias de la población recibidas en este Ministerio, vinculadas con el descontrol y la mala utilización de los recursos del Estado.

En un plano más específico, el Acuerdo 4374 del CECM “Reglamento del Decreto Ley 219 del MAC” se regula que:

- Las Delegaciones Provinciales y del municipio especial Isla de la Juventud tienen dentro de sus funciones, la de evaluar, atender, investigar y responder las quejas y denuncias de la ciudadanía que sean de su competencia, así como trasladar las que se decida sean atendidas por otros órganos, organismos o enti-

dades nacionales.

Finalmente, la Resolución No. 18 de la Ministra de Auditoría y Control, puso en vigor el Procedimiento para la Atención a la Ciudadanía y la Tramitación de Quejas y Denuncias, sobre cuyo contenido abundaremos más adelante cuando abordemos el acápite correspondiente.

3) PREVISIONES CONTENIDAS EN LAS LEYES Y NORMAS QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Partiendo de lo regulado en el artículo 63 de la Constitución de la República, todos los órganos, organismos y organizaciones que conforman el Estado cubano crearon el Sistema de Atención a los Planteamientos de la Población, el que se organizó a través de las oficinas habilitadas para la atención directa al personal que a ellas concurren, o la tramitación e investigación de cartas, anónimas o no, remitidas desde las instancias municipales hasta el nivel central.

En el año 2000, el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros emitió la Carta Circular No. 3, relativa a la Atención a los planteamientos de la Población, que ratificó la voluntad estatal del derecho de la participación en el control ciudadano del pueblo.

Por otra parte, la legislación de la Administración Central del Estado que recoge y desarrolla este derecho, de forma concreta establece los procedimientos que los organismos que la

integran deben seguir para responder los planteamientos que reciban de la población. Al respecto, el Decreto Ley No. 67 de 1983, establece que los jefes de organismos están en la obligación de recibir y responder, en un plazo de 60 días hábiles, las quejas y reclamaciones que se les dirijan por cualesquiera de las vías existentes.

Se trata de un derecho de carácter personal, en el que el portador es el ciudadano en sí mismo, pero no excluye la posibilidad de la unión de varios ciudadanos para dirigir una queja o reclamación concreta a las autoridades del nivel que corresponda.

II. MECANISMOS O ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL

CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA OFICINA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

La participación ciudadana en el control de la actividad estatal en Cuba se conforma a partir de un sistema que abarca todos los niveles de dirección del Estado, desde la Asamblea Nacional y el Consejo de Estado hasta los Consejos de la Administración Municipales y los delegados de circunscripción, instancias a las que la población se puede dirigir indistintamente.

A) Objetivo o propósito

Con la creación del Ministerio de Auditoría y Control se emitió la Resolución 340/03 “Reglamento de las funciones de las Direcciones y Delegacio-

nes Provinciales del MAC”, en la que se consigna que el propósito de la Dirección de Atención a la Ciudadanía es evaluar, tramitar o atender directamente, según proceda, las quejas y denuncias que se reciban en el Ministerio, vinculadas con el descontrol y mala utilización de los recursos del Estado, ilegalidades, indisciplinas y violaciones del Código de Ética.

B) BASE NORMATIVA ESPECÍFICA

La Resolución 18 del 2003, de la Ministra de Auditoría y Control es la norma que rige el procedimiento para la atención a la ciudadanía y la tramitación de las quejas y denuncias.

De acuerdo con la misma, estas pueden ser presentadas por escrito –identificadas o anónimas– o de forma verbal, a través de una entrevista con el promovente. Una vez recibida la queja o denuncia, se le da entrada en la oficina de la Viceministra o el Delegado territorial, según corresponda, quienes imparten las indicaciones iniciales que resulten procedentes y el asunto se remite a la Dirección de Atención a la Ciudadanía, cuando se trate de la sede del organismo central, o al especialista o equipo designado en la delegación territorial.

A partir de ese momento se conforma un expediente consecutivo donde debe aparecer la queja o denuncia, además de todos los documentos probatorios que lo conforman, en orden cronológico.

Una vez designado el especialista que atenderá el asunto, este tiene has-

ta 10 días hábiles para la exploración de toda la información al respecto y proponer el trámite o curso que se le debe dar al escrito o planteamiento. Existen tres variantes:

- La propia oficina atenderá e investigará el caso cuando medie solicitud expresa de la Asamblea Nacional del Poder Popular o en su lugar del Consejo de Estado, así cuando la magnitud de lo planteado sea de interés de la propia entidad fiscalizadora superior. Al concluir la indagación, se le dará respuesta al promovente, en caso de tratarse de una queja o denuncia identificada.
- Trasladará definitivamente al órgano u organismo que corresponda cuando el asunto, por su contenido, no competa a la entidad fiscalizadora superior.
- Trasladará bajo control a la máxima autoridad del organismo de la Administración Central del Estado, Entidad Nacional o Consejo de la Administración Provincial correspondiente la investigación del asunto de referencia, solicitando se informe sobre los re-

sultados investigativos y la respuesta o conclusión a la que se haya arribado, dentro de los 60 días hábiles.

En este último caso, hay un conjunto de indicaciones que son de obligatorio cumplimiento una vez recibida la respuesta a los resultados investigativos y las conclusiones a que se arriben:

- a) La queja o denuncia no puede ser tramitada en el nivel denunciado o en el jerárquico inmediato superior, cuando pueda existir compromiso o parcialidad, de acuerdo con las características del asunto.
- b) Si comprueba que los hechos denunciados han sido investigados y respondidos en su totalidad, se evalúa, además, la calidad de la información ofrecida y si se estima que se puede dar por concluida la tramitación del caso, se le comunica al Director o al Delegado, según proceda, quien somete a la consideración de los especialistas del colectivo la propuesta.

Aprobada la misma, se somete a la determinación de la Viceministra



o del Delegado correspondiente. La decisión que se adopte, se hace constar en el expediente y se le informa al promovente, si se trata de persona identificada.

- c) Si se aprecia que faltó rigor y profundidad en la investigación o que la respuesta ofrecida no abarca todos los aspectos expuestos por el promovente, se valora y propone si se debe tramitar directamente por la entidad fiscalizadora superior o la Delegación correspondiente, o si se traslada bajo control nuevamente para que se profundice en el análisis de los aspectos requeridos.

En los casos que se comprueben violaciones en la investigación, el jefe inmediato superior al nivel donde estas se verifiquen debe, dentro de los 30 días hábiles siguientes, informar a la Dirección o Delegación correspondiente de la entidad fiscalizadora superior, sobre las medidas administrativas y disciplinarias aplicadas, a fin de subsanar los errores y las deficiencias cometidas, así como la adopción de otras, si resultan procedentes, a fin de prevenir que tales hechos u otros de esa índole se repitan en su ámbito.

Cuando el promovente no esté satisfecho con la respuesta ofrecida puede presentar su desacuerdo mediante escrito o verbalmente ante la oficina de atención a la ciudadanía que tramitó su queja o reclamación.

C) FUNCIONES PRIMORDIALES O PROCESO

A fin de cumplir con el propósito para

el que fue creada, el "Reglamento de las funciones de las Direcciones y Delegaciones Provinciales del MAC" establece como funciones de la Dirección de Atención a la Ciudadanía, las siguientes:

- Presentar las propuestas de procedimientos y metodologías necesarias para garantizar la correcta evaluación de las quejas y denuncias. Una vez aprobadas, garantizar el asesoramiento y control de su cumplimiento.
- Efectuar entrevistas personales con los promoventes de las quejas, denuncias y reclamaciones, en los casos que se considere necesario.
- Llevar el registro y control estadístico de las quejas y denuncias recibidas, de acuerdo con los procedimientos establecidos y presentar los análisis y evaluaciones sobre su comportamiento y tendencias.
- Evaluar y atender las quejas y denuncias presentadas o determinadas por la Ministra e informar al promovente acerca de la decisión adoptada, dentro del plazo de hasta 60 días hábiles, contados a partir de la fecha de su recepción.
- Remitir al órgano u organismo que corresponda aquellas quejas y denuncias que no sean de la competencia del Ministerio.
- Trasladar bajo control, las quejas y denuncias que por interés del Ministerio deban ser tramitadas por sus Delegaciones o por determinados órganos, organismos o entidades nacionales.

- Responder las solicitudes de prórrogas de las quejas y denuncias trasladadas bajo control. Controlar y dar seguimiento a todos los casos tramitados.
- Dictaminar sobre el informe conclusivo y el proyecto de respuesta al promovente, que eleven los distintos sujetos a los que se le hayan trasladado casos bajo control.
- Ofrecer respuesta al promovente, dentro del plazo de hasta 60 días hábiles, de las quejas y denuncias tramitadas por el Ministerio.
- Evaluar y hacer estudios sobre las principales causas y condiciones que originan las quejas y denuncias recibidas, así como acerca de las entidades y organismos que con mayor frecuencia inciden en ellas.
- Efectuar visitas de trabajo a los organismos de la Administración Central del Estado y Entidades Nacionales, con el objetivo de evaluar el cumplimiento de las normas e indicaciones emitidas.

La Dirección de Atención a la Ciudadanía del MAC para el cumplimiento de sus funciones está organizada en dos grupos multidisciplinarios, cuyos respectivos jefes son auditores gubernamentales superiores. Teniendo en cuenta que éstas son estructuras flexibles y dinámicas, convencionalmente la distribución del trabajo se ordena de la manera siguiente:

Uno de los cargos de **Auditor Gubernamental Superior**, actúa como jefe de grupo para la atención de las

quejas y denuncias de la población. Supervisa la calidad de los procesos de investigación, exigiendo que se cumpla el procedimiento establecido. Asimismo, supervisa las respuestas de los organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y los Consejos de la Administración Provincial (CAP) para, de conjunto con el Auditor Gubernamental Adjunto, proponer a la dirección, si se aprueba como concluido o requiere de nuevas acciones. Del mismo modo, evalúa si el plan de medidas se corresponde con la gravedad de los hechos detectados. Es sustituto del Director en caso de ausencia del mismo.

El otro **Auditor Gubernamental Superior** se desempeña como jefe de grupo para el trabajo de la oficina de atención a la ciudadanía del Ministerio. Supervisa el trabajo de los auditores gubernamentales adjuntos en cuanto a la correcta aplicación de los procedimientos establecidos para la recepción y tramitación de las quejas y denuncias de la ciudadanía. Atiende el programa informático sobre este tipo de reclamaciones implantado en la oficina. Elabora los análisis y valoraciones sobre el comportamiento periódico de las quejas y denuncias, así como acerca de las tendencias fundamentales, su distribución por actividades económicas, territorios, grupos sociales y las causas y condiciones que las propician, a fin de someter al órgano de Dirección del Ministerio, las propuestas de acciones preventivas y de perfeccionamiento, que deben ser presentadas a los órganos superiores del

Estado y el Gobierno. Es el sustituto del Director en caso de ausencia del mismo.

Los **Audidores Gubernamentales Adjuntos** son los encargados de recibir, indagar, investigar y responder las quejas y denuncias que se le asignan. También se ocupan de entrevistar a los promoventes que se presentan en la oficina de atención a la población, así como de registrar y mantener actualizado en el programa informático las quejas y denuncias recibidas. Por otra parte, establecen relaciones para el control y supervisión a los OACE y CAP que atienden, participan en los controles gubernamentales a estos y hacen propuestas y recomendaciones cuando consideran que determinados organismos no cumplen con lo establecido en las regulaciones para la atención a las quejas y denuncias de la población.

d) EXPERIENCIAS CONCRETAS EN LA APLICACIÓN

La Dirección de Atención a la Ciudadanía del MAC se crea junto con la entidad fiscalizadora superior. En un inicio, comenzó con un pequeño núcleo de personas que se encargaron de crear, progresivamente, todos los instrumentos necesarios para el cumplimiento de su misión y poner en marcha la oficina de atención al ciudadano.

Así, los registros iniciales se hacían de forma manual hasta que se introdujo un programa informático genérico sobre Windows, se trataba del SPSS (Statistical Package for Social Science) que, si bien representó un avance sus-

tancial en la agilización de los registros y amplió la capacidad de análisis, aún resultaba insuficiente.

La existencia de programas más avanzados y específicos para la actividad de la atención a la ciudadanía en el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, la Asamblea Nacional y otras oficinas del Estado, sirvió de base para la elaboración, por parte de especialistas, de un programa que satisficiera las necesidades de registro y actualización, así como brindara todas las posibilidades para el análisis de tendencias, causas y condiciones, así como su distribución a nivel de la sociedad y las distintas actividades económicas y grupos sociales.

De esa forma, aún cuando se mantienen los registros desde el año 2001 y se elaboró el informe correspondiente, en enero del 2002 quedó completamente automatizado el registro y control de las quejas y denuncias de la población.

El número de quejas y denuncias atendidas y tramitadas por el MAC ha ido en ascenso, lo que evidencia que entre la ciudadanía se está produciendo un reconocimiento a la labor del organismo en la atención a los distintos tipos de reclamaciones que tienen que ver con su misión y que antes eran remitidos a otras oficinas que históricamente se han ocupado de tales trámites.

Del mismo modo, el sistema de atención a la ciudadanía en Cuba está estructurado de forma tal que se mantiene una constante comunicación en-

tre las distintas oficinas, de manera que las quejas y denuncias que tienen que ver con el uso inapropiado de los recursos materiales y financieros destinados al desarrollo nacional, así como las que tienen que ver con la actuación inadecuada de los cuadros, dirigentes administrativos y funcionarios en ese sentido, son trasladadas para su investigación al MAC.

Otros aspectos que resultan de interés como parte de la experiencia en el trabajo de la DAC son:

- El aumento progresivo de las quejas y denuncias identificadas, lo que demuestra crecimiento de valores éticos y confiabilidad en la gestión que se realiza en su atención.
- Las vías por las que nos llegan las quejas y denuncias, ya que si bien el correo aparece como la vía fundamental, le siguen la entrevista personal en el organismo y las remitidas a nuestra entidad u otras oficinas del sistema, lo que evidencia que existe una confianza en las instituciones estatales para solucionar los problemas que detectan los ciudadanos en su actuar cotidiano.
- La realización de visitas periódicas de intercambio a todos los organismos de la Administración Central del Estado y Consejos de la Administración Provincial, cuyos objetivos fundamentales se concretan en la revisión de los procedimientos para su registro, tramitación y control; el seguimiento de las medidas adoptadas como resultado de los procesos investigativos; chequeo

del estado de los traslados bajo control que les remite el MAC; el uso y divulgación de los Boletines del MAC.

- Realización a partir del 2002 y con carácter anual de reuniones de intercambio de experiencia sobre “Atención a quejas y denuncias sobre la actuación y conducta de cuadros, dirigentes y funcionarios administrativos. Análisis de causas y condiciones”. Entre los temas fundamentales tratados en la reunión del pasado año, por citar un ejemplo, tenemos:

Experiencias en la atención e investigación de las quejas y denuncias sobre el control de los recursos del Estado y la conducta ética de cuadros, dirigentes y funcionarios administrativos.

- Causas y condiciones que han propiciado las quejas y denuncias presentadas, así como su divulgación y los aportes que de estos análisis han resultado para mejorar la efectividad de los Planes de Prevención.

E) APRENDIZAJE Y RECOMENDACIONES

El trabajo de poco más de tres años de nuestra entidad fiscalizadora superior permite enunciar algunas ideas que han resultado del trabajo cotidiano.

En primer lugar, como entidad fiscalizadora superior el Ministerio de Auditoría y Control no sustituye sino complementa el trabajo de los organismos

de la Administración Central del Estado, las Entidades Nacionales y los Consejos de la Administración Provincial en su responsabilidad por velar que se cumplan los principales preceptos constitucionales sobre la participación ciudadana en el control de la actividad estatal.

En segundo lugar, el objetivo de la oficina de atención al ciudadano en nuestra entidad no se limita a solucionar las quejas y reclamaciones de la población. Cada vez que se responde uno de estos planteamientos, lo importante, además de solucionar un problema concreto, es la enseñanza que deja a fin de prevenir la aparición del mismo problema en el mismo o en

o t r o lugar. En tal sentido, aporta importantes elementos para la elaboración del Plan Anual de Auditorías y de Fiscalización, en particular, en la preparación para las visitas de intercambio y control sobre la efectividad de los planes de prevención de los organismos y entidades.

En tercer lugar, el estudio de las principales tendencias que se manifiestan en las quejas y denuncias de la población, los principales sectores y ramas de la economía en que estos se

producen, así como los territorios y grupos sociales involucrados en los problemas que tienen que ver con el uso de los recursos materiales y financieros y la conducta de los dirigentes y funcionarios, constituye una herramienta básica para el perfeccionamiento del trabajo del Estado a través de acciones prevención y control más efectivas.

RECOMENDACIONES:

- Instar al Comité de Capacitación de OLACEFS para la búsqueda y utilización de vías que permitan la capacitación y el intercambio de experiencias en torno a las prácticas nacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, referidas al control ciudadano, sobre la actividad del Estado y los mecanismos de atención a la ciudadanía.
- Realizar talleres internacionales en los que participen las Entidades Fiscalizadoras Superiores con vistas a la utilización de las experiencias de los diferentes sistemas de atención a la ciudadanía, en función de optimizar las acciones

de prevención de las ilegalidades y la corrupción.



TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA

1. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA¹

El control ciudadano de la actividad económica del sector público es, a no dudarlo, uno de los componentes irrenunciables del sistema democrático. Cualquiera que sea el tamaño del sector público es consustancial al mismo la transparencia de su actividad económica. De otro modo, en el sistema político existirían zonas de sombra que no tendrían justificación alguna. Es seguro, por otra parte, que en pronunciamientos de esta naturaleza no caben discrepancias entre nosotros, responsables de instituciones de control externo de la actividad económica pública.

Sin embargo, si afilásemos la navaja crítica en torno a la actividad de las

EFS encontraríamos elementos de discrepancia entre nosotros y, con toda seguridad, con otras instituciones interesadas en el control el sector público.

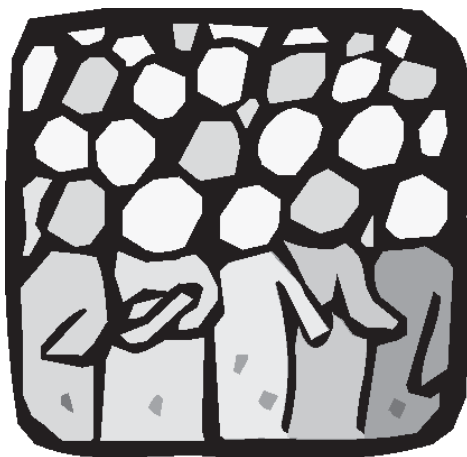
Yo pretendo, en primer lugar, exponerles algunas de las cuestiones que yo entiendo pueden ser controvertidas en el ejercicio de nuestra actividad fiscalizadora, en el contexto, a modo de telón de fondo, de las EFS, que no es otro que el control ciudadano de la actividad económica del sector público.

En el caso español, el origen de los consejeros del Tribunal de Cuentas deja bien claro el cordón de unión funcional con el poder legislativo. Los miembros (consejeros) del Tribunal de Cuentas de España procedemos del

¹ Aporte elaborado por el doctor Luis Martínez Noval, Consejero de Cuentas del Departamento del Área de Administración Político-Administrativa del Estado de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de España.

poder legislativo, por el que somos elegidos, y con el poder legislativo tenemos un nexo fundamental. De él procedemos y a él nos debemos en dos sentidos: de un lado a él, y sólo a él, está el Tribunal obligado a presentar formalmente sus informes (Cuenta General del Estado, Memoria, Informes sobre Fiscalizaciones específicas). La tarea se lleva a cabo en una Comisión Mixta Congreso-Senado para el Tribunal de Cuentas que tiene como actividad exclusiva la recepción de los trabajos (que el Presidente del Tribunal presenta en comparecencias periódicas en esa Comisión), lo que da lugar a los correspondientes debates entre los grupos parlamentarios y a la votación de las conclusiones pertinentes; de otro lado esa Comisión parlamentaria tiene también la potestad de señalar tareas al Tribunal, decidiendo qué organismos, empresas, o contratos del sector público, o aspectos concretos de todos ellos, debe ser objeto de la actividad fiscalizadora del Tribunal.

Estoy seguro de que alguno de ustedes coincidirá conmigo en la formulación de una preocupación que es consustancial a nuestra actividad: ¿cómo decidimos las entidades, organismos y empresas que serán objeto de nuestro trabajo? Ya les he dicho que, en nuestro caso, una de las vías es la decisión del poder legislativo representado en la Comisión Parlamentaria a la que me refería y en ese caso no hay motivo alguno para la preocupación. Las decisiones tomadas en el seno del poder legislativo representan la voluntad popular y son la mejor expresión del control ciudadano de la actividad eco-



nómica del sector público. En ese terreno no caben dudas.

Ahora bien, el Tribunal de Cuentas español tiene también la potestad de decidir por sí mismo el Programa anual de fiscalizaciones a lo largo de todo un ejercicio. Y ahí radica, ciertamente, uno de los elementos de subjetividad en la selección de las entidades a fiscalizar. Bien es verdad que se trata de una subjetividad colectiva puesto que los planes de fiscalización, aunque proceden individualmente de cada Consejero, en último término son aprobados y asumidos por la mayoría del Pleno del Tribunal.

En todo caso, la subjetividad de los consejeros juega un papel notorio en las opciones fiscalizadoras de cada uno de los ejercicios. Y eso es en lo que me interesa detenerme unos momentos. Porque en un procedimiento de la naturaleza del que yo estoy describiendo es legítimo y hasta necesario hacerse algunas preguntas. La primera de ellas es elemental: ¿qué criterios utiliza el consejero en la selección de las

materias o los organismos a fiscalizar? Habría que comenzar por reconocer que la radical independencia del consejero le debe conducir a no utilizar otros criterios que los estrictamente personales, al margen de cualquier tipo de influencia. Pero todos somos conscientes de no ser ángeles y de tener criterios personales que sedimentan en nuestra conciencia a consecuencia de incitaciones que proceden de fuentes diversas. Todos sabemos también que por intensa que sea la aspiración de la independencia, hay elementos que arrastran la voluntad del consejero hacia uno u otro lado: el ideológico es el más evidente de todos ellos y ese es el más personal por su naturaleza.

La segunda pregunta que desde mi punto de vista es pertinente resulta más evidente aún: ¿es posible encontrar criterios objetivos que permitan siquiera guiar la voluntad de quien decide hacer esta fiscalización y no aquella? En principio las respuestas posibles son muy variadas. La primera de ellas es sin duda la estrictamente científica. Podríamos utilizar un procedimiento aleatorio en la selección de un conjunto de entidades administrativas o mercantiles a las que someter a control. Pero no es menos sensata la utilización de ratios de índole diversa que se deriven de la actividad de cada entidad para decidirse por una u otra fiscalización. También podemos establecer determinadas pautas históricas que conduzcan a la no repetición de auditorías en organismos o empresas que hayan sido objeto de control en el pasado reciente. Es plausible, a su vez, que el Consejero sea presa de la realidad que en tono de normalidad o de

escándalo reflejen los medios de comunicación en noticias y filtraciones que procedan de fuentes internas de los organismos, entidades o empresas.

En todos esos casos el papel que juegan las EFS como goznes entre el sector público y los ciudadanos es inevitable. Ciertamente que existen otros mecanismos que garantizan el control ciudadano, aunque ninguno de ellos está hecho con las garantías que proporciona el control externo de las EFS.

Veamos en una aproximación a vuelo de pájaro lo específico de esos controles distintos al de las EFS. El primero y más elemental es el control interno que lleva a cabo el propio poder ejecutivo, y que a diferencia del control externo tiene carácter previo al gasto para garantizar que el mismo se ajusta al Presupuesto aprobado por el poder legislativo, y cumple todos los requisitos de legalidad. Pero la intervención del gasto con carácter previo la lleva a cabo el ejecutivo y no incorpora, obviamente, la garantía de independencia en el desarrollo de su tarea. El segundo es el control parlamentario del gasto. Por esa vía el poder legislativo conoce por boca de los responsables en el ejecutivo del ingreso y del gasto público la evolución de esas variables de la actividad del sector público ya que en comparencias periódicas dan cuenta de todo ello. En tercer lugar, algunos países (Estados Unidos, Italia, y próximamente España) tienen en el seno del poder legislativo una Oficina Presupuestaria que facilita a los representantes de los ciudadanos la preparación de las discusiones en

torno al documento fundamental de la actividad económica del sector público, que son los Presupuestos de cada ejercicio.

Este repaso de las diversas vías por las que se manifiesta el control ciudadano proporciona una idea, espero que clara, del proceso parlamentario-político que se desarrolla en mi país en respuesta al necesario control ciudadano de la actividad del sector público.

Sin embargo, el interés de los ciudadanos no se circunscribe a un mero control de legalidad del gasto o del ingreso; a una exclusiva fiscalización de los procedimientos seguidos para la materialización de esas variables. La EFS española tiene atribuida por Ley la potestad de llevar a cabo auditorías de eficacia y eficiencia, esto es, auditorías operativas. La distinción puede resultar banal porque es sencillo entender que un gasto puede ser perfectamente *legal* en su plasmación (ajustado a las cifras y procedimientos presupuestarios) pero no ser en modo alguno *eficaz* (sin alcanzar los objetivos propuestos) y, aunque lo fuese, no ser *eficiente* (alcanzar objetivos con el mínimo coste posible).

Pero también en esa actividad aparecen en nuestra realidad nuevas experiencias que parten de decisiones del ejecutivo, que muy recientemente se ha propuesto crear una Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos, y ha dado los primeros pasos para ello. Este proyecto

vendría a ser, aún pendiente la concreción de sus objetivos y procedimientos, una extensión de la capacidad que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) tiene para el control de legalidad del gasto y el ingreso, hacia el territorio de la eficiencia y la economía. Una vez más hay que notar que en todo caso esta experiencia consiste en un control propio del ejecutivo que no podría ubicarse en el terreno del control de los ciudadanos a través del órgano que expresa su voluntad popular, que no es otro que el Parlamento de la Nación.

2. LA RECIENTE PREFERENCIA POR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Una parte fundamental del reciente desarrollo de la Unión Europea se concreta en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El compromiso, que afecta a once países de la UE, tiene como objetivo fundamental el fortalecimiento de la moneda común y la estabilidad de precios. Tal compromiso, que en estos momentos se encuentra en tran-



ce de ser flexibilizado, exige a los gobiernos de la zona euro no sobrepasar el límite del 3% de déficit público anual ni el 60% de deuda pública (ambas variables en términos de PIB). Esos límites, contabilizados en términos de Contabilidad Nacional de acuerdo con la normativa del Sistema Europeo de Cuentas (SEC, 1995), son objeto de seguimiento y vigilancia por parte de la Oficina Estadística Europea (Eurostat) y la Comisión Europea. En caso de que los límites sean sobrepasados la Comisión puede imponer sanciones que alcanzan hasta el 1% del PIB, al margen del coste político que la situación supone para el gobierno correspondiente.

A ese control europeo se ha venido a añadir el interés del FMI por conocer con más detalle las cuentas públicas españolas, para tener un juicio mejor fundado de la evolución anual de nuestra economía que luego se refleja en el Informe anual que ese organismo elabora. Más aún, el FMI promueve entre sus miembros la transparencia fiscal y para acompañar su objetivo ha redactado un *Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal*. Obviamente, no existe en este caso atisbo alguno de control ciudadano institucionalizado, dado que el FMI no es susceptible de control alguno. Aunque es innegable que la información que difunde el propio Fondo contribuye de modo no desdeñable a la superación del primer escalón en el control ciudadano que es la información. Por el contrario, el control que lleva a cabo la Unión Europea sobre las cuentas nacionales, acaba siendo objeto de debate y reso-

lución correspondiente en el Parlamento Europeo.

Entre tanto, la legislación española ha incorporado un nuevo elemento de control, que se ha venido a añadir a los que lleva a cabo la Comisión Europea y que afecta de lleno a la actividad de la EFS española.

El Parlamento español aprobó una Ley de Estabilidad Presupuestaria que obliga al mantenimiento en cada ejercicio del equilibrio presupuestario y que afecta a todos los niveles de las administraciones públicas (Central, Autonómico y Local). Eso, por decirlo en otros términos, significa déficit cero en todos los niveles de la Administración Pública y supone una seria restricción a todos los gobiernos, cualquiera que sea su nivel, a la hora de elaborar sus Presupuestos.

El cambio de gobierno en mi país significó, entre otras cosas, una reconsideración del principio del déficit cero en términos anuales. Diversas razones que no vienen al caso (una de ellas, sin duda, la utilización y aprovechamiento de los estabilizadores automáticos) llevaron a dulcificar el principio del equilibrio presupuestario que pasa a ser un objetivo del ciclo y no de cada ejercicio (las cifras positivas de la fase de expansión compensarán las negativas de la fase de recesión). Esas modificaciones están aún por llegar, aunque ya han sido anunciadas. Todas esas cifras serán analizadas, por otra parte, en términos de Contabilidad Nacional.

Para la EFS española la nueva realidad, que plasma en una ley la preferencia política por la estabilidad presupuestaria, supone un nuevo espacio para el trabajo de control externo de la actividad económica del sector público.

3. LO NUEVO Y CONTROVERTIDO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La EFS española está mandatada por Ley de creación y por la de funcionamiento a realizar todos los años un trabajo esencial (el único que precisa nuestra Ley): fiscalizar la Cuenta General del Estado. Ese trabajo, en el que de una u otra forma participan todos los Consejeros del Tribunal, se viene materializando en términos de Contabilidad Presupuestaria, mientras que el nuevo espacio que se abre a nuestra consideración exige trabajar con las pautas y criterios de la Contabilidad Nacional.

Pero esa tarea adquiere un nuevo significado porque si el equilibrio presupuestario se ha convertido en un mandato legal, la EFS española está obligada a llevar a cabo el control de legalidad elemental en el documento más importante de la actividad económico-financiera del sector público. Un control que afecta al completo contenido del mismo, pero que a efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria se refiere muy concretamente al resultado final del mismo.

No obstante, el significado y materialización del nuevo reto que supone la

Ley de Estabilidad Presupuestaria es cuestión muy controvertida.

En lo referente al uso de la Contabilidad Nacional como pauta contable, caben algunas consideraciones. La Contabilidad Nacional, a pesar de su nombre secularmente acrisolado, no es una verdadera contabilidad en el sentido estricto del término (esto es, basada en registros, justificantes, estados, informes...), sino un conjunto de estadísticas, la mayor parte de las cuales se basan en estimaciones, inferencias, ponderaciones y convenciones técnico-estadísticas. Su metodología dista radicalmente, por tanto, de la aplicada en la técnica contable. Por ello, la normativa europea atribuye la competencia para elaborar estas cuentas a los organismos puramente estadísticos de los estados miembros, bajo la dirección y supervisión de Eurostat.

Es necesario, entonces clarificar la diferencia entre un concepto puramente estadístico (déficit en términos de Contabilidad Nacional) y los conceptos contables (déficit económico patrimonial de la Cuenta General del Estado) y presupuestario (déficit de la liquidación presupuestaria). La diferencia es fundamental porque cada uno de ellos requiere unas técnicas específicas y se refiere a un ámbito legal diferente, además de situarse en dos esferas competencias radicalmente distintas.

En síntesis, el ámbito contable y presupuestario es, propiamente, el relativo a la rendición de cuentas del ejecutivo al Parlamento, pasando por el tamiz del examen cualificado y del dic-

tamen del órgano del control externo. Es, por lo tanto un ámbito extraordinariamente preciso y riguroso, en el que la intervención del la EFS tiene por objeto certificar la representatividad o no de las cuentas y el cumplimiento de de los principios contables legalmente obligatorios. Por el contrario, en el contenido puramente estadístico, no se trata de rendir cuentas sino de construir una imagen aproximada del comportamiento de una economía en su conjunto, a través de una metodología rigurosa pero con datos no precisos, sino estimados.

En segundo lugar nos encontramos con la naturaleza jurídica del *principio de estabilidad presupuestaria*. La primera cuestión a dilucidar es la del ámbito en el que ese principio se debe sustanciar y la respuesta, desde mi punto de vista, es el de la política económica. En este ámbito, por lo demás, vemos que se trata de un objetivo intermedio; un instrumento al servicio de objetivos finales de la política económica: crecimiento, pleno empleo, inflación, competitividad exterior... La decisión del equilibrio presupuestario, por su propia naturaleza, es reversible, re-

visible y coyuntural. Puede también que un gobierno pueda renegar de sus posiciones pasadas cuando compruebe los efectos que genera el cumplimiento estricto del principio, cosa nada extraña si se tiene en cuenta que Alemania, principal impulsor del Pacto de Estabilidad, se encuentra ahora batallando para su relajación o flexibilización.

Por otro lado nos encontramos con la cuestión de si un instrumento de esta naturaleza puede manifestarse a través de un mandato legal imperativo del tipo de *el ejercicio presupuestario se cerrará obligatoriamente con equilibrio o superávit*. Esta cuestión, lógicamente, despierta una controversia interesante sobre la conveniencia y las posibilidades de establecer y alcanzar un objetivo de esa naturaleza. Un objetivo, por otro lado, que se escapa, en su cumplimiento, de las manos de los gobiernos en la medida que sus objetivos se encuentran sujetos al albur de la evolución de variables económicas que no son susceptibles de su control (pensemos, por ejemplo, en el precio del petróleo). Estas consideraciones llevan entonces a pensar que no se trata de



un mandato legal imperativo, como un evento de resultado exigible al final del ejercicio, sino como un objetivo a alcanzar mediante una serie de actuaciones de programación y de corrección de las desviaciones que se vayan produciendo a lo largo del ejercicio.

En todo caso, espero que haya quedado patente que ese nuevo espacio que abre a la consideración de las EFS europeas, y, en concreto a la española, la adopción del principio de estabilidad presupuestaria no está exento de problemas y controversias en lo relativo a la materialización del mismo por parte de las EFS.

CONTROL CIUDADANO: EXPERIENCIAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DESDE LA PERSPECTIVA JURISDICCIONAL²

I. LA ACCIÓN PÚBLICA CONTABLE

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, del 12 de mayo de 1982, instituye la figura de la acción pública diciendo:

“Será pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas.”

Se configura la acción pública contable como una especial forma de atribuir la legitimación activa en el proceso a todos los individuos, lo que, en defi-

nitiva, supone que pueden ser vulnerados determinados derechos de los que todos somos titulares, y que, por tanto, el ordenamiento jurídico otorga a dichos titulares el instrumento procesal adecuado para que, individualmente o consorciados, puedan pedir el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

El derecho español contiene diversos supuestos de reconocimiento de la acción pública.

En el nivel más alto de la escala de la jerarquía normativa la *Constitución* española de 1978, consagra la acción popular penal, la cual se otorga a todos los ciudadanos.

En el escalón inmediatamente inferior de las fuentes formales del derecho, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que:



² Aporte elaborado por el doctor Antonio de la Rosa Alemany, Consejero de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas de España.

“los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la Ley”.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal determina que:

“La acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley”.

Hecha esta reseña legislativa lo primero que llama en nuestro derecho la atención es la utilización en unos casos de la expresión “acción popular” (Constitución, Ley Orgánica del Poder Judicial, y Ley de Enjuiciamiento Criminal) y el uso en otros casos de la expresión “*acción pública*” (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, y la misma Ley de Enjuiciamiento Criminal), cuando, de hecho, en ambos supuestos se está haciendo referencia a una misma realidad. Efectivamente, tanto cuando la Ley habla de “*acción pública*” como cuando se sirve de las palabras “*acción popular*” se está aludiendo a la posibilidad que tienen la totalidad de los ciudadanos de provocar la incoación de un proceso en el que ejerciten pretensiones de responsabilidad por actos ilícitos que les afectan no como individuos en sí, sino como entes integrantes de una comunidad.

La acción pública es la que se ejercita, en defensa de la legalidad, desde los poderes públicos y se configura como una función pública o servicio del Estado consistente en que se promue-

va la actuación de los Tribunales en favor del ordenamiento jurídico, de los derechos colectivos, y de los derechos individuales.

La institución de la acción pública contable supone la legitimación de todos y cada uno de los ciudadanos para ejercitar pretensiones de derechos de los que son titulares como miembros de una comunidad. Quedan, en su virtud, habilitados para participar en el proceso de administración de justicia aunque los hechos perseguidos no hayan directamente afectado a sus intereses, fundamentándose dicha habilitación en que se trata de hechos que afectan al orden público y generan una situación de peligro distorsionando la convivencia en sociedad. Se presenta la acción pública contable como un instrumento puesto a disposición de los ciudadanos para salir al paso de posibles situaciones de desconocimiento o pasividad de los poderes públicos antes ciertos hechos conculcadores del orden social. Sale también al paso de situaciones de desconfianza de los particulares frente a la iniciativa pública en la persecución de hechos lesivos de intereses generales, lo cual encaja perfectamente en el marco de libertad de pensamiento y expresión del Estado de Derecho. Dado que los particulares tienen en la sociedad derecho a una convivencia pacífica y a que sean, en bien de todos, cumplidas las normas de orden público, la comisión de hechos que afecten a lo anterior debe hacer surgir en los ciudadanos la posibilidad de promover un proceso en demanda de que sus pretensiones sean atendidas.



La acción pública contable reside en el pueblo, titular de la soberanía, y supone integrarle en un sistema de administración de justicia regido por el principio acusatorio. La introducción de la acción pública contables en nuestro ordenamiento jurídico supone instituir la acción popular para la exigencia de responsabilidades contables, legitimando a los ciudadanos para ejercitar pretensiones de responsabilidad contable aunque no tengan interés personal y directo en el asunto.

La excelente y democrática institución de la acción pública, tan arraigada en el procedimiento criminal, ha sido, por tanto introducida en el procedimiento de responsabilidad contable permitiendo a los ciudadanos ser acusadores en asuntos en los que el orden público y el interés social pueden verse comprometidos, pero no desde el prisma que había venido siendo casi monopolista de la comisión de actos delictivos, sino desde un punto de vista claramente progresista como es la administración de los fondos públicos, reforzando el siempre difícil equilibrio obligación-derecho. En este caso, obligación de contribuir a las cargas públicas, por un lado, y derecho a exigir del Estado una adecuada gestión de los caudales públicos, por otro lado.

II. RAZÓN DE SER DE LA ACCIÓN PÚBLICA CONTABLE

La ratio legis de la acción pública de responsabilidad contable conecta necesariamente con el derecho de los

ciudadanos a que el Estado administre eficaz y eficientemente el erario público como contrapartida a la obligación de aquéllos de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos.

Para justificar la existencia de la acción pública contable el artículo 31 de la *Constitución* española consagra el deber de los ciudadanos a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Además establece como "*Los principios rectores de la política social y económica*", una serie de obligaciones a cargo de los poderes públicos como contrapartida al esfuerzo tributario que se exige de los contribuyentes, y ese mismo artículo 31 proclama que "*el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*".

Frente a la obligación de contribuir tienen los ciudadanos el derecho a exigir que sus contribuciones sean legal y eficazmente empleadas. Efectivamente, la manera en que los caudales públicos sean administrados van a influir en la medición de la capacidad económica del sujeto tributario. El principio de capacidad contributiva, de acusado dinamismo, no puede relativizar el derecho de los individuos a la prestación de servicios públicos.

Queda de esta manera instituido un orden público de carácter económico y financiero definido por dos variables interrelacionadas y de respuesta elástica, por un lado, la obligación de fi-

nanciar el gasto público a cargo de los ciudadanos y, por otro lado, la obligación por parte de los poderes públicos de utilizar convenientemente y de acuerdo a los principios rectores antes referidos los fondos públicos acopiados.

Si el referido orden público económico y financiero se ve alterado por actuaciones ilegales de alguna de las partes integrantes del pacto “*aportación de fondos-reversión en forma de servicios públicos*”, la parte perjudicada debe tener acción para exigir judicialmente que la otra parte cumpla. Y así como el Estado tiene acción contra el obligado tributario cuando éste no paga, también el ciudadano debe tener acción frente al gestor de fondos públicos, en cuanto agente estatal, cuando éste incumple su parte del pacto. En este contexto la acción pública contable se justifica por la necesidad de legitimar a los individuos para promover la acción de la justicia cuando consideren que los fondos públicos han sido desviados o perjudicados, produciendo, en consecuencia, una ex-torsión en el orden público financiero. Aparece su existencia respaldada no sólo por el hecho del interés que la persona tiene, en cuanto integrante de la comunidad, en las materias relacionadas con el orden público, sino también por los principios presupuestarios de unidad de caja y de no afectación, en virtud de los cuales la totalidad de las aportaciones de los contribuyentes se confunden y aplican en conjunto a satisfacer el conjunto de los gastos públicos.

III. LA ACCIÓN PÚBLICA DE RESPONSABILIDAD CONTABLE, DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN LA LEY ORGÁNICA Y LEY DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA

Según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España:

“será pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. En ningún caso se exigirá la prestación de fianza o caución, sin perjuicio de la responsabilidad criminal y civil en que pudiera incurrir el que ejercite la acción indebidamente”.

El artículo 56 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas detalla los requisitos y trámites que han de ser cubiertos en el ejercicio de la acción pública. El citado artículo distingue:

- a) *“Si no existiera iniciado procedimiento jurisdiccional en exigencia de responsabilidad contable, el ejercicio de la acción se efectuará mediante escrito compareciendo en forma en el que se individualizarán los supuestos de responsabilidad por que se actúe con referencia a las cuentas, actos, omisiones o resoluciones susceptibles de determinarla y a los preceptos legales que, en cada caso, se consideren infringidos. El Consejero de Cuentas de la Sección de Enjuiciamiento a quien por turno*



hubiera correspondido, previamente a la incoación del presente procedimiento jurisdiccional, acordará, en su caso, recabar del Departamento que hubiere efectuado el examen y comprobación de las cuentas, o que hubiere tramitado el oportuno procedimiento fiscalizador, la formación de la pieza separada a que se refiere el artículo 45 de esta ley, o de la Sección de Enjuiciamiento la práctica de las diligencias prevenidas en los artículos 46 y 47 de la misma.”

Es decir, a realizar una serie de actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables.

- b) “En el caso que de las actuaciones fiscalizadoras no se desprendiesen indicios de responsabilidad, o los que resultaren no merecieren la calificación de contable, o de que en el escrito en que se ejercite la acción no se individualizasen los supuestos de responsabilidad contable con referencia específica a cuentas determinadas, o a concretos actos de intervención, administración, custodia o manejo de bienes, caudales o efectos públicos, el Consejero de Cuentas, previa audiencia, por término común de cinco días, del Ministerio Fiscal, Letrado del Estado y ejerciente de la acción, rechazará mediante auto motivado, el escrito formulado e impondrá las costas en los términos previstos par el proceso civil al mencionado ejercitante, sin perjuicio del testimonio de particulares que quepa deducir para el pase del tanto de culpa a la jurisdicción penal y de la responsabilidad

civil que, en su caso, resultase procedente.”

De la lectura de este artículo podemos deducir que, en principio, hay dos posibilidades genéricas del ejercicio de la acción pública contable:

- 1ª. Cuando existe ya iniciado un procedimiento jurisdiccional.
- 2ª. Cuando no hay previamente iniciado procedimiento jurisdiccional.

La primera de las posibilidades alude a la situación del ejercicio de la acción pública con base en unos hechos, lesivos para los fondos públicos según el criterio del ejercitante, por los que, con conocimiento o desconocimiento de éste, el Tribunal de Cuentas ya instruye un procedimiento jurisdiccional de responsabilidad contable. Cuando el ejercitante conoce la existencia del procedimiento estaríamos ante el supuesto en virtud del cual la apertura de un procedimiento va acompañada de un dispositivo de publicidad, mediante edictos, por el que se dan a conocer con carácter general los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable con el fin de que pueda ser ejercitada la acción pública por los legalmente habilitados para ello. Si el ejercitante desconoce la existencia del procedimiento deberá, en este caso, hacérsele saber que los hechos denunciados están siendo objeto de enjuiciamiento, y a la vista de ello podrá optar con constituirse en parte en las actuaciones en curso y en el estado en que las mismas se encontrasen, o por desistir de la acción a la vista de que los hechos expuestos al Tribunal pudieran

estar siendo objeto de pretensión de responsabilidad contable. Aclaremos que cuando hablamos de conocimiento o desconocimiento por parte del ejercitante de la existencia de procedimiento iniciado aludimos al plano práctico, pues en un plano teórico aquél siempre conoce dicha existencia por medio de la ya aludida publicación de edictos, y ello explica que su posible incorporación como parte al procedimiento siempre se produzca sin ninguna posibilidad de retroacción de las actuaciones. En el supuesto que analizamos ahora de existencia de procedimiento jurisdiccional iniciado, el ejercicio de la acción requiere escrito de personación. En él, al menos, deberán contenerse los datos identificativos de la persona que ejercita la acción, con pronunciamiento sobre su capacidad jurídica o legitimación para dicho ejercicio, y manifestación expresa de constituirse en parte con solicitud que deben entenderse con ella las sucesivas actuaciones.

Pasamos, a continuación, al supuesto de inexistencia de procedimiento jurisdiccional iniciado. En este supuesto es el ejercitante de la acción el que va a poner en marcha al aparato de la administración de justicia en el orden jurisdiccional contable, y para evitar que dicha puesta en funcionamiento sea ociosa o pueda servir a intereses extraños a los que la acción popular trata de servir, la ley impone cierta rigurosidad al propio ejercicio de la acción. En esta línea, aparte de exigir que el actor comparezca en forma, se pide de aquél que lleve a cabo una fundamentación de hecho y de dere-

cho de la acción que ejercita. Por tanto, los supuestos presuntamente constitutivos de responsabilidad contable deben estar individualizados en el escrito del actor, con mención de los caudales que a su juicio han sido menoscabados, y asimismo deben citarse los preceptos legales infringidos. En definitiva, se pretende que lleguen al juzgador suficientes elementos de conocimiento para apreciar si el escrito es consistente o responde más bien a una parcial y aventurada apreciación de la realidad por parte del compareciente, o, en su caso, evidencia una equivocada valoración jurídica de los hechos por parte de éste, esto es, que denuncie hechos que pudieran dar lugar a responsabilidad pero que la misma no fuese contable.

Si el escrito no reúne las características señaladas, o los hechos participados al Tribunal de Cuentas carecen en absoluto de indicios de responsabilidad contable, se abre un trámite procesal de tipo incidental que tiende a la inadmisión del escrito de ejercicio de la acción popular. Dicho trámite se inspira en el principio de audiencia y por ello consiste en oír, por término común de cinco días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al ejerciente de la acción. A la vista del escrito de iniciativa, y de los criterios mantenidos por los oídos, el Consejero de Cuentas determinará acerca de la admisión o inadmisión del escrito. Dictaminada la inadmisión del mismo las partes interesadas tendrán la posibilidad del recurso de apelación.



La doctrina jurisprudencial de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de España sobre la acción pública, en resumen, es la siguiente:

La acción pública contable forma parte del derecho constitucional de los ciudadanos de participar en la administración de justicia con íntima conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto el primer contenido de ese derecho fundamental no es otro que el acceso a la jurisdicción y, la interpretación de las normas que rigen el acceso a la jurisdicción debe ser hecha, en virtud del principio pro actione, del modo más favorable al ejercicio de la acción ejercitada y a la obtención de una resolución fundada en derecho. En la comprobación de los requisitos que exige el art. 56 de la Ley 7/88 para el ejercicio de la acción pública contable se debe evitar que un excesivo rigor lleve a inadmisiones vulneradoras de la tutela judicial efectiva.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Las leyes reguladoras de la actividad tanto fiscalizadora como jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de España han introducido en nuestro ordenamiento jurídico la institución excelentemente democrática de la acción pública de res-

ponsabilidad contable. Ello demuestra un inequívoco cambio de mentalidad en la sociedad española. La creación de dicha institución supone el deseo de implicar a los ciudadanos en el sector de la administración de justicia competente para procurar el cumplimiento de las normas reguladoras del orden económico-financiero público, y para exigir, en su caso, las responsabilidades que correspondan. La administración de fondos públicos deja así de ser un coto cerrado a la participación de los ciudadanos, permitiéndose a éstos ejercer un control sobre la actividad de los gestores de caudales públicos.

La necesaria conexión práctica entre acción pública y orden público e intereses generales permite inferir que el legislador, al crear la acción pública contable, es consciente del carácter absolutamente público de la tarea de recaudar impuestos y de gastar el producto de dicha recaudación, y admite la existencia de un orden público de carácter financiero que se sitúa en paralelo a los más tradicionales órdenes públicos penal y administrativo.

El ciudadano, comprometido en la tarea de financiar el Estado, se erige en centro acreedor de servicios públicos y en parte plenamente interesada en el tándem ingreso y gasto público.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

A. PRESENTACIÓN

Uno de los objetivos de todo funcionario o trabajador del Estado, desde el nivel más alto hasta el nivel inicial de su estructura orgánica es servir al público, por lo cual se establecen una serie de derechos que permiten al ciudadano efectuar una fiscalización permanente de los servicios; estos derechos se encuentran respaldados por distintas normas legales (Constitución Política del Estado, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Ley del Sistema Nacional de Control, etc.), existiendo entidades que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las citadas fiscalizaciones, tomando diversas denominaciones de acuerdo a su naturaleza. En lo referido a la prevención y verificación de la correcta, eficiente y transparente, utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, así como el desarrollo honesto y probo de

las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, éste se lleva a cabo a través de una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), que en el caso de Perú corresponde a la Contraloría General de la República.

Nuestra entidad se organiza de manera que pueda brindar un trato especializado a cada asunto de su competencia, para lo cual la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana cuenta con un Servicio de Atención de Denuncias(SAD), esta tiene a su cargo la recepción, evaluación y verificación de denuncias a nivel nacional, además de la orientación y coordinación con la ciudadanía e instituciones para la atención oportuna de hechos denunciados sobre presuntas irregularidades en agravio del Estado.

El Servicio de Atención de Denuncias a cargo de la Contraloría General

de la República y los Órganos de Control Institucional de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, tiene como función principal promover y hacer posible la intervención directa y organizada de la población en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los funcionarios y servidores del Estado, en la correcta administración de los bienes y recursos públicos, incluyendo aspectos relacionados con la gestión ambiental, recursos naturales y patrimonio cultural de la Nación, intensificando de esta manera la lucha contra la corrupción en las entidades públicas.

Cabe significar que las acciones y actividades de control se realizan a través de mecanismos técnicos ejecutados por profesionales dentro de los cuales, la participación ciudadana, contribuye con sus denuncias debidamente fundamentadas, asimismo como fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública y la detección de actos de corrupción.

La presentación de este tema en la XIV Asamblea General de la OLACEFS, pretende exponer e intercambiar algunas experiencias de nuestra EFS, en búsqueda de las mejores prácticas de acción, comparar la normativa y lo-

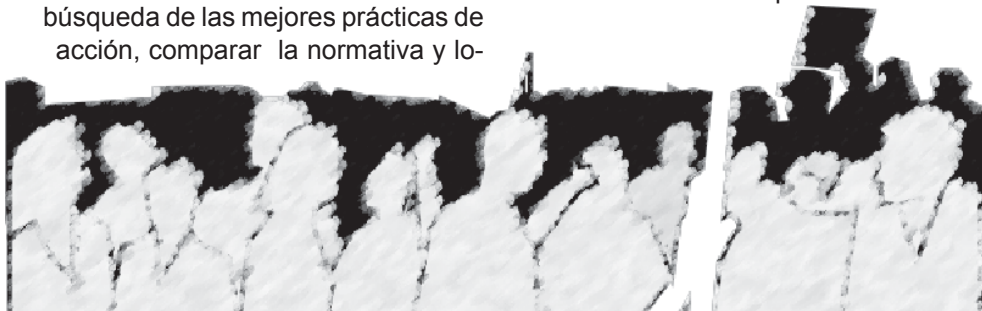
gar una convención de conceptos para términos comunes.

B. JUSTIFICACIÓN

La razón de toda asamblea por definición es que el número de personas que en ella se reúnen, adopten decisiones sobre determinadas cuestiones que se discuten en ella. En el caso del Control Ciudadano, existen numerosas experiencias por parte de las EFS miembros de la OLACEFS y el hecho de poder compartir este tipo de situaciones entre entidades que tienen un mismo objetivo constituye un juicio muy importante para su realización, pues llevaría a una optimización conjunta de recursos humanos, técnicas y organización.

Una asamblea orientada de esta manera puede aportar útiles elementos de juicio y conocimiento a las EFS que les permita identificar cuáles son los mejores enfoques de las experiencias que conduzcan a la optimización de sus estrategias y de sus procesos de fiscalización en el ámbito del control ciudadano.

Además de lo anteriormente mencionado también nos permitirá:



- Medir los resultados de las EFS con respecto a factores clave de éxito del control ciudadano.
- Determinar cómo se consiguen esos resultados.
- Utilizar esta información como base para establecer objetivos, estrategias e implantarlos en la propia Entidad.

En el caso del Perú, nuestra Constitución Política establece en su Artículo 2° inciso 17, como uno de los derechos fundamentales de la persona, el derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum; asimismo, el Artículo 31° (Derechos y Deberes de los Ciudadanos), que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Además que es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

ANTECEDENTES

El Programa de Denuncias y Sugerencias Ciudadanas fue creado por *Resolución de Contraloría N°092-95-CG del 21 de junio de 1995*, teniendo en cuenta que existía un relativo conocimiento de la ciudadanía acerca de la función de control, la numerosa e inadecuada presentación de denuncias provocando la utilización simultánea de diversos canales institucionales, la ausencia de un efectivo control institucional con capacidad de respuesta inmediata a la verificación de las denuncias presentadas, y al desaprovechamiento del conocimiento ciudadano acerca de las irregularidades en el sector público.

En consecuencia, el programa tuvo como objetivos promover un mayor nivel de participación e identificación ciudadana con la función del control gubernamental, y contar con una fuente de información útil, confiable y oportuna para el planeamiento, programación y ejecución de las actividades propias del control.

Asimismo, la citada Resolución aprobó la *Directiva N° 7-95-CG/OAJ* que fijó los procedimientos internos para la recepción, evaluación y resolución de las denuncias y sugerencias presentadas; designándose para el efecto, una Comisión de Evaluación de Denuncias dependiente del Despacho Superior.

El lanzamiento del programa generó una demanda creciente durante los cuatro primeros meses de su puesta en marcha excediendo la capacidad de

respuesta institucional, ocasionado en parte a que muchas denuncias no correspondían al ámbito de competencia del Sistema Nacional de Control.

Frente a esta situación, en marzo de 1996 se realizó una evaluación del programa con el objeto de diseñar nuevos procedimientos que agilicen su labor, así como lograr mejoras en el sistema informático diseñado para tal efecto. El programa pasó a depender de la Gerencia Central de Operaciones, asumiendo las actividades de recepción y evaluación de las denuncias, para su posterior derivación a las unidades de auditoría, las que se encargarían de su verificación.

Sin embargo, este diseño no obtuvo los resultados esperados pues las unidades de línea, abocadas a la ejecución de sus propias auditorías programadas, restaron importancia a la atención de las denuncias provenientes del programa. Por esta razón, en el *segundo semestre* de dicho año se le otorgó la facultad de verificar las denuncias en el campo, lo cual prosiguió en el año 1997.

Entre las principales dificultades que afrontó el programa desde sus inicios, se encontró:

- Escasa sustentación de las denuncias presentadas.
- Desactualización de los archivos permanentes de las entidades.
- Inadecuados sistemas de información.
- Insuficiente personal debidamente calificado para cubrir las demandas ciudadanas.

A inicios de 1998, con la adopción de una nueva estructura orgánica de la Contraloría General, al programa se le tipifica organizacionalmente como unidad de línea de la Gerencia de Auditoría Central, habiéndose asignado la atribución de ejecutar directamente *exámenes especiales*, a la vez que se le dotó de *mayores recursos y medios tecnológicos*, con el propósito adicional de levantar un importante nivel de expedientes acumulados en otras unidades de la ex-Gerencia Central de Operaciones.

En posteriores estructuras orgánicas se ubica como órgano de línea a la *Oficina de Atención de Denuncias*, y a la Gerencia de Denuncias y Participación Ciudadana.

Actualmente a partir del 6 de enero de 2004, se modifica la Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República, que fuera aprobada por *Resolución de Contraloría N° 345-2002-CG* y modificada mediante Resoluciones de Contraloría Nos 164 y 350-2003-CG, creándose la *Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana*.

Mediante *Resolución de Contraloría N° 443-2003-CG* se aprueba la *Directiva N° 08-2003-CG/DPC* que establece las disposiciones y procedimientos que regulan la presentación y atención de denuncias ciudadanas ante el Sistema Nacional de Control, y *deja sin efecto la Directiva N° 7-95-CG/OAJ* del 21 de junio de 1995.

Complementariamente el 7 de abril de 2004 se aprueba la *Directiva N° 011-2004-CG/GDPC "Procedimiento para la*

ejecución de Acciones Rápidas”, con el objeto de establecer y normar el procedimiento, así como las reglas aplicables para la actuación inmediata de la Contraloría General de la República en los casos que, por la singular y relevante naturaleza, materia o incidencia de un presunto hecho irregular que contenga indicios razonables de comisión

de delito o implique grave afectación a los intereses del Estado, se determine la necesidad urgente de su intervención rápida y sumaria.

Finalmente como parte de los antecedentes de trabajo presentamos un cuadro que resume cronológicamente la evolución de esta unidad orgánica:

DOCUMENTO	FECHA	DETALLE
Resolución de Contraloría N°092-95-CG	21.JUN.1995	Crea el Programa de Denuncias y Sugerencias Ciudadanas.
Resolución de Contraloría N°071-2000-CG	03.ABR.2000	Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República en el que se establece como órgano de línea al Área de Participación Ciudadana, dependiente del Despacho del Sub Contralor General.
Resolución de Contraloría N°167-2000-CG	14.AGO.2000	Crea la Oficina de Atención de Denuncias, en reemplazo del Área de Participación Ciudadana.
Resolución de Contraloría N°209-2000-CG	05.OCT.2000	Aprueba la Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República, la que en su conformación considera a la Oficina de Atención de Denuncias como parte de las Gerencias de Línea.
Resolución de Contraloría N°099-2001-CG	06.JUL.2001	Mantiene a la Gerencia de Atención de Denuncias Ciudadanas como parte de los Órganos de Línea.
Resolución de Contraloría N°015-2002-CG	08.FEB.2002	Aprueba la Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República, la misma que considera a la Gerencia de Denuncias y Participación Ciudadana como parte de la Gerencia Central de Desarrollo.
Resolución de Contraloría N°345-2002-CG	30.DIC.2002	Modifica la Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República, la cual en su conformación considera a la Gerencia de Denuncias y Participación Ciudadana bajo la dependencia del Vicecontralor General.
Resolución de Contraloría N°001-2004-CG	02.ENE.2004	Modifica la Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República, considerando a la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana como parte de sus órganos de línea.

Fuente: Archivo
Elaboración Propia

C. OBJETIVOS Y ASPECTOS DESEABLES DE ESTUDIO

Nuestra EFS está de acuerdo con el documento guía enviado por la EFS venezolana con respecto a los puntos que registra en este apartado.

Por contar con experiencias propias añadimos como objetivo y aspecto deseable de estudio lo siguiente:

Verificación de Denuncias a través de las Acciones Rápidas.

- i) Base normativa específica.
- ii) Funciones primordiales o proceso.
- iii) Experiencias concretas en la aplicación.
- iv) Aprendizaje y recomendaciones.

D. DESARROLLO DEL TEMA

1. CRITERIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Normas contenidas en la Constitución Política del Perú del año 1993

El Artículo segundo de la Constitución Política contiene los derechos fundamentales de la persona, estableciendo que toda persona tiene derecho a:

- a. Solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pue-

den levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado (inc. 5°).

- b. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum (inc. 17°).

Asimismo, en otros artículos de la Constitución se precisa:

- c. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos (Art. 31°).

- d. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley (Art. 197°).
- e. Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados Gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley (Art. 199°).

Disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785

- a. Prevé entre los principios que rigen el control gubernamental: La participación ciudadana, que permita la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control gubernamental (Art. 9° literal q).
- b. Establece como atribución: recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno, o derivándolas ante la autoridad

competente; estando la identidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia protegidos por el principio de reserva (Art. 22° literal n).

- c. Promover la participación ciudadana, mediante audiencias públicas y/o sistemas de vigilancia en las entidades, con el fin de coadyuvar en el control gubernamental (Art. 22° literal ñ).

Otras leyes que promueven la participación ciudadana en la prevención contra la corrupción

- a. **Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Ley N° 26300.** Esta norma *define los derechos de participación* de los ciudadanos como son la Iniciativa de Reforma Constitucional, Iniciativa en la formación de las leyes, Referéndum, Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, y, otros mecanismos de participación para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. Igualmente establece como *derechos de control* de los ciudadanos la Revocatoria de Autoridades, Remoción de Autoridades, Demanda de Rendición de Cuentas, y, otros mecanismos de control para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.
- b. **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley N° 27806.** La presente Ley tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú.



El derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.

- c. **Ley del Procedimiento Administrativo General .Ley N° 27444.** La Presidencia del Consejo de Ministros está facultada para establecer los mecanismos para la recepción de denuncias y otros mecanismos de *participación de la ciudadanía*. En su artículo 105° se faculta al ciudadano para que pueda formular denuncias, comunicando a la autoridad competente aquellos actos que conociera contrarios al ordenamiento legal, consignando los hechos y evidencias, lo que obliga a la entidad a efectuar la verificación.

Asimismo en los artículos 182°, 183° y 184° de la ley se regulan los casos en los que procede efectuar una Audiencia Pública, normando su proceso de convocatoria, su desarrollo y efectos.

- d. **Ley Orgánica de Municipalidades. Ley N° 27972.** Los Gobiernos Locales se constituyen como canales inmediatos para la participación vecinal (Art. I° del Título Preliminar), en la planeación local el sistema de planificación tiene como uno de sus principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales (Art. IX del Título Preliminar). Establece los mecanismos de participación ciudadana (Art. 1°), establecimiento de órganos de coordinación como mecanismos de participación (Art.

7°), se le da al concejo municipal la atribución de aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal (Art. 9° num. 14), y, aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del alcalde, así como reglamentar su funcionamiento (Art. 9° num. 34), la participación ciudadana como principio sustentatorio de la estructura gerencial de la administración municipal (Art. 26°), los municipios regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos, dentro de las materias de competencia municipal se encuentra promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles (Art° 73° numeral 3.3).

En materia de participación vecinal el municipio debe promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local, establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización, organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción (Art. 73° num. 5), es una función específica de las municipalidades distritales el facilitar y participar en los espacios de concertación y participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo social, así como de apoyo a la población en riesgo (Art. 84° num. 2.6). Para efectos de la participación vecinal, las municipalidades ubicadas en zonas rurales deben promover a las organizaciones sociales de base, vecinales o comu-

nales, y a las comunidades nativas y afroperuanas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, en el marco del respeto a los derechos humanos. Deben igualmente asesorar a los vecinos, a sus organizaciones sociales y a las comunidades campesinas en los asuntos de interés público, incluyendo la educación y el ejercicio de los derechos humanos.

Las municipalidades garantizarán la convocatoria a las comunidades nativas y afroperuanas para las sesiones del concejo municipal, bajo responsabilidad (Art. 144°).

e. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley N° 27867. La *participación ciudadana* como principio rector de las políticas y la gestión regional (Art. 8°).

Los gobiernos regionales ejercen las competencias compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno. Una de las competencias compartidas es *participación ciudadana*, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles (Art. 10° num. 2, literal h).

Es atribución del Consejo Regional definir la política permanente del fomento de la *participación ciudadana* (Art. 15° literal p), los presidentes regionales tienen como parte de sus atribuciones que proponer,

ejecutar las estrategias y políticas para el fomento de la *participación ciudadana* (Art. 21° literal u).

Dentro de las funciones que los Gobiernos Regionales ejercerán con sujeción al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y demás leyes de la República está la de supervisión, evaluación y control. Fiscalizando la gestión administrativa regional, el cumplimiento de las normas, los planes regionales y la calidad de los servicios, fomentando la *participación de la sociedad civil* (Art. 45° literal b num. 5).

Dentro de las funciones específicas está el de afianzar los mecanismos de *participación ciudadana* (Art. 47° literal h) y fortalecer en concordancia con los gobiernos locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con *participación de la sociedad* (Art. 47° literal s), dentro de las funciones en materia ambiental y ordenamiento territorial está la de promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la *participación ciudadana* en todos los niveles (Art. 53° literal e).

Dentro de las funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades está el de promover la *participación ciudadana* en la planificación, administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en sus diversas modalidades, brindando

la asesoría y apoyo que requieran las organizaciones de base involucradas (Art. 60° literal d).

El plan de capacitación en gestión pública para las regiones, incluirá entre otras la actualización y simplificación de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAs), con el fin de facilitar la participación ciudadana en la fiscalización de los gobiernos regionales (Art. 87° literal b).

2. MECANISMOS O ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DE ESTADO, EN PERÚ

A. CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE ATENCIÓN DE DENUNCIAS (SAD)

1. OBJETIVO O PROPÓSITO

Promover y hacer posible la intervención directa y organizada de la ciudadanía en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores y funcionarios del Estado, en la correcta administración de los recursos públicos, intensificando de esta manera la lucha contra la corrupción en las entidades públicas para así alcanzar los niveles de progreso y desarrollo que nuestra nación requiere.

Por tanto son los objetivos:

- Establecer un mecanismo que canalice la participación de la ciudadanía en el control de los bienes y recursos públicos.

- Promover acciones que faciliten el ejercicio del derecho de participación ciudadana en el control gubernamental.
- Fomentar actitudes responsables por parte de la ciudadanía en el ejercicio de dicho control.
- Fortalecer los instrumentos de control para minimizar el impacto de la corrupción administrativa.
- Obtener a través de la participación ciudadana una fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas en la administración pública.

2. MODALIDADES DE ATENCIÓN EN LA CONTRALORÍA GENERAL

2.1. ATENCIÓN PERSONALIZADA

La Contraloría General de la República, a través del Servicio de Atención de Denuncias, brinda atención personalizada a los ciudadanos que acuden a la sede central o a las Oficinas Regionales de Control, el ciudadano es atendido por personal auditor, que analiza si la denuncia es competencia del Sistema Nacional de Control. De no serlo se le orienta para que recurra ante el Organismo del Estado competente.

Si la denuncia es competencia del Sistema Nacional de Control, se analiza si la documentación es la correcta para ser recibida; posteriormente se efectúa la evaluación correspondiente y de considerarlo pertinente, se programará la verificación de las presuntas irregularidades, comunicando los resultados al ciudadano que presentó su denuncia.

2.2. POR CORREO A LA CASILLA POSTAL 888

Los ciudadanos pueden remitir sus denuncias por correo en forma gratuita a la Casilla Postal 888, las que son recibidas en la Oficina de Trámite Documentario. Para ser analizadas, verificadas y comunicar los resultados al denunciante, deberá cumplir con los requisitos establecidos.

3. PROCESOS

- 3.1. Atención y orientación personalizada a visitantes.
- 3.2. Recepción y registro de denuncias.
- 3.3. Seguimiento en los casos en los que se solicita mayor información a la entidad o al denunciante.
- 3.4. Clasificación como resultado de la evaluación:
 - Denuncias que requieren ser verificadas.
 - Denuncias que sin tener el sustento necesario, ameritan ser puestas en conocimiento de la gerencia de línea competente o de la sede regional correspondiente como información referencial en futuras acciones que se programen en la entidad.
 - Denuncias que se concluyen con una respuesta, al no contener elementos sobre una presunta irregularidad en agravio del Estado.
- 3.5. Programación de la verificación.
- 3.6. Acción Rápida (Verificación de Denuncias).
- 3.7. Respuesta al ciudadano sobre el resultado de la verificación.

4. BASE NORMATIVA ESPECÍFICA

Los instrumentos legales que constituyen la base legal son:

- Ley N° 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República **Artículo 8°**, establece como parte del ejercicio del control externo posterior que realiza la Contraloría General de la República u otro Órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, llevar a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarios para fines de control.
- Ley N° 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República **Artículo 22°** inciso n), establece como una de sus atribuciones de la Contraloría General recibir y atender denuncias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente, protegiendo la identidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia, por el principio de reserva.
- Resolución de Contraloría N° 443-2003-CG de 31.DIC.2003. Aprueba la Directiva N° 08-2003-CG/DPC, “Servicio de Atención de Denuncias” publicada el 14.ENE.2004
- Resolución de Contraloría N° 131-2004-CG de 7.ABR.2004. Aprueba la Directiva N° 011-2004-CG/DPC, “Procedimiento para la Ejecución de Acciones Rápidas” publicada el 13.ABR.2004

- Reglamento de los Órganos de Control Institucional aprobado por Resolución de Contraloría N° 114-2003-CG de 08.ABR.2003, ha regulado igualmente en su artículo 28° inciso n) que es función del Órgano de Control Institucional recibir y atender denuncias que formulen los funcionarios, servidores públicos y ciudadanos, sobre actos y operaciones de la entidad, otorgándole el trámite que corresponda a su mérito y documentación sustentadora respectiva.

5. EXPERIENCIAS Y APLICACIÓN

La Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana en cumplimiento de sus funciones recibió y evaluó las denuncias siguientes:

- El flujo mensual de ciudadanos que acude a la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana haciendo uso del Servicio de Atención de Denuncias(SAD) se muestra en la siguiente tabla:

	2002	2003	2004
Enero	91	97	159
Febrero	115	90	164
Marzo	86	93	147
Abril	120	67	122
Mayo	122	85	111
Junio	107	100	101
Julio	102	107	112*
Agosto	105	160	215*
Septiembre	98	142	186*
Octubre	122	120	118*
Noviembre	116	139	162*
Diciembre	131	108	85*

Elaboración Propia
Fuente SICGR

(*) Meses proyectados haciendo uso de referencia de años anteriores, utilizando el método de mínimos cuadrados.

- El mayor componente histórico de denuncias se recibió por parte de ciudadanos, constituyéndose en el 81% del valor acumulado en los años del análisis.

<i>Estado de Expedientes</i>	<i>Año de Ingreso</i>			<i>Total General</i>
	2002	2003	2004	
En Proceso	0	48	288	336
Evaluados	1168	1099	682	2949

Estado situacional al 30.JUN.2004
Fuente SICGR

En detalle por tipo de denunciante:

<i>Estado Expedientes del Congreso</i>	<i>Año de Ingreso</i>			<i>Total General</i>
	2002	2003	2004	
En Proceso	0	0	28	28
Evaluados	111	80	154	345

Estado situacional al 30.JUN.2004
Fuente SICGR

<i>Estado Expedientes de Ciudadanos</i>	<i>Año de Ingreso</i>			<i>Total General</i>
	2002	2003	2004	
En Proceso	0	48	260	308
Evaluados	1057	1019	528	2604

Estado situacional al 30.JUN.2004
Fuente SICGR

<i>Origen de Expedientes</i>	<i>Años</i>			
	2002	2003	2004	Acumulado
Congreso	111	80	182	373
Secretaría General Presidencia	21	0	1	22
Autoridades	56	106	81	243
Ciudadanos	980	961	706	2647
Total	1168	1147	970	3285

- La siguiente tabla muestra un acumulado histórico en orden decreciente de las denuncias presentadas a las distintas entidades.

ENERO 2002 A JUNIO 2004

<i>Entidad</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Municipalidad	1237	47.1
Institución Pública Descentralizada	293	11.2
Órgano Desconcentrado	281	10.7
Ministerio	175	6.7
Empresa	140	5.3
Universidad	130	4.9
Gobierno regional	128	4.9
Órgano de Línea	74	2.8
Otros	69	2.6
Proyecto de Inversión	41	1.6
Organismo Autónomo	39	1.5
Junta Partic. Social o Soc. Benéfic	11	0.4
Junta Liquidadora	3	0.1
Poder Judicial	3	0.1
Congreso	2	0.1
Embajada, OF. Consular o Repres. Org. Inter.	1	0.0
Total	2627	100

Elaboración Propia

Fuente SICGR

ORGANIZACIÓN DE LA GERENCIA CENTRAL DE DENUNCIAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República contempla que la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana es el órgano dependiente del Vicecontralor General, encargado de la atención, evaluación y verificación de denuncias, la ejecución de acciones rápidas, la consolidación de las denuncias a nivel nacional y de la orientación y coordinación con la ciudadanía

e instituciones para la atención oportuna de hechos denunciados.

Son funciones de la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana las siguientes:

- Formular las políticas de control aplicables a la evaluación y/o verificación de denuncias que efectúe la Contraloría General de la República y demás órganos del Sistema Nacional de Control.
- Proponer la aprobación y controlar la ejecución de los planes de las unidades orgánicas conformantes de la Gerencia Central.
- Supervisar la atención y orientación a la ciudadanía respecto a la presentación responsable y sustentada de denuncias que son de competencia de la Contraloría General de la República o sugerir el trámite a seguir en la entidad que corresponda.
- Aprobar la evaluación de los documentos que acompañan a las denuncias presentadas, que cumplen con los requisitos establecidos para ser considerados como denuncias factibles de ser verificadas y determinar la prioridad de su verificación.
- Efectuar coordinaciones interinstitucionales con el objeto de obtener información necesaria para la ejecución de actividades propias de la Gerencia Central.
- Proponer la ejecución de acciones rápidas para verificar las denuncias que así lo ameriten.
- Efectuar inspecciones con el apoyo de especialistas y autoridades competentes, de ser el caso.

- h) Remitir a la Gerencia Central de Control Sectorial o a la Gerencia Zonal correspondiente, las denuncias debidamente evaluadas que ameritan la programación de acciones de control, para su derivación a la unidad orgánica u Oficina Regional de Control que corresponda.
- i) Revisar, proponer, aprobar, visar y/o dar trámite, según corresponda, los documentos de gestión que, de conformidad con sus respectivas funciones, formulen las unidades orgánicas dependientes de la Gerencia Central y sean sometidos a su consideración.
- j) Proponer normas y procedimientos orientados a optimizar la atención de denuncias y otros aspectos relacionados al accionar de la Gerencia Central.
- k) Supervisar el seguimiento de las denuncias recibidas y la elaboración del informe consolidado del estado situacional de las denuncias a nivel institucional.
- l) Comunicar a los denunciantes el curso seguido por las denuncias presentadas.
- m) Cumplir con las disposiciones contenidas en los procedimientos internos, así como los encargos legales asignados.
- n) Realizar las demás funciones y encargos que asigne la Alta Dirección.

La Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana se encuentra organizada en tres departamentos: Departamento de Evaluación de Denuncias, Departamento de Acciones Rápi-

das y Departamento de Control Descentralizado, asimismo cuenta con el apoyo de la Unidad Técnica Especializada de la Policía Adscrita a la Contraloría General de la República.

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE DENUNCIAS

Son funciones del Departamento de Evaluación de Denuncias las siguientes:

- a) Formular, ejecutar y evaluar los planes del Departamento de Evaluación de Denuncias.
- b) Brindar una atención personalizada a la ciudadanía respecto a la presentación responsable y sustentada de denuncias que son de competencia de la Contraloría General de la República o sugerir el trámite a seguir en la entidad que corresponda.
- c) Evaluar técnica y objetivamente el contenido y la documentación sustentatoria de las denuncias presentadas, a fin de establecer si cumplen con los requisitos establecidos, recomendando a la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana, los casos que requieran ser verificados.
- d) Proponer la derivación de las denuncias que requieren ser verificadas mediante la realización de acciones de control a ser ejecutadas por las unidades orgánicas de línea.
- e) Efectuar el seguimiento de las denuncias recibidas y elaborar el informe consolidado del Estado situacional de las denuncias a nivel institucional, en coordinación con el

Departamento de Control Descentralizado.

- f) Mantener actualizada la información de los sistemas informáticos implementados, en el ámbito de su competencia.
- g) Proponer normas y procedimientos con el fin de mejorar las actividades del Departamento.
- h) Cumplir con las disposiciones contenidas en los procedimientos internos, así como los encargos legales asignados.
- i) Realizar las demás funciones que le asigne el Gerente Central de Denuncias y Participación Ciudadana.

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE ACCIONES RÁPIDAS

- a) Formular, ejecutar y evaluar los planes del Departamento de Acciones Rápidas.
- b) Coordinar con otras unidades orgánicas respecto a las denuncias que requieran la ejecución de acciones rápidas.
- c) Proponer a la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana, la ejecución de acciones rápidas para verificar las denuncias que así lo requieran.
- d) Programar, ejecutar y supervisar las acciones rápidas propuestas por la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana.
- e) Coordinar la participación de la Policía Adscrita a la Contraloría General en el desarrollo de las acciones rápidas.

- f) Formular y refrendar los informes resultantes de las acciones rápidas efectuadas.
- g) Consolidar la información en torno a las acciones rápidas realizadas a nivel nacional.
- h) Canalizar los resultados de las acciones rápidas efectuadas por la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana, haciendo de conocimiento de los órganos competentes para la adopción de las acciones a que hubiera lugar.
- i) Proponer normas y procedimientos orientados a mejorar las actividades del Departamento.
- j) Mantener actualizada la información de los sistemas informáticos implementados, en el ámbito de su competencia.
- k) Cumplir con las disposiciones contenidas en los procedimientos internos, así como los encargos legales asignados.
- l) Realizar las demás funciones que le asigne el Gerente Central de Denuncias y Participación ciudadana.

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE CONTROL DESCENTRALIZADO

- a) Formular, ejecutar y evaluar los planes del Departamento de Control Descentralizado.
- b) Supervisar el cumplimiento de las políticas de control aplicables a la evaluación y/o verificación de denuncias que efectúen las Oficinas Regionales de Control.



- c) Instruir, capacitar y entrenar al personal asignado a la Atención de Denuncias de las Oficinas Regionales de Control para que brinden una adecuada atención a la ciudadanía, evaluación y verificación de las denuncias, a efecto de uniformizar criterios.
- d) Coordinar la formulación, ejecución y evaluación de los planes de las Oficinas Regionales de Control, en lo referente a la verificación de las denuncias que cuenten con el sustento respectivo.
- e) Monitorear el proceso del Servicio de Atención de Denuncias de las Oficinas Regionales de Control, desde la atención personalizada a la ciudadanía, recepción, análisis y verificación de los hechos denunciados y respuesta al denunciante de los resultados obtenidos.
- f) Coordinar con las Oficinas Regionales de Control, respecto de aquellas denuncias que ameriten la ejecución de una acción rápida.
- g) Cautelar a través de los Jefes de las Oficinas Regionales de Control que la información de la evaluación de las denuncias sea ingresada al sistema de denuncias en forma oportuna.
- h) Consolidar la información remitida por las Oficinas Regionales de Control sobre variables relativas a las denuncias y emitir los reportes periódicos a nivel nacional.
- i) Formular normas y procedimientos orientados a mejorar las actividades del Departamento.
- j) Mantener actualizada la información de los sistemas informáticos implementados, en el ámbito de su competencia.
- k) Cumplir con las disposiciones contenidas en los procedimientos internos, así como los encargos legales asignados.
- l) Realizar las demás funciones y encargos que le asigne el Gerente Central de Denuncias y Participación Ciudadana.



EXPERIENCIAS DE LA EFS DE PERÚ EN ACCIONES RÁPIDAS

En las siguientes líneas definiremos los términos, procedimientos, requisitos de las denominadas Acciones Rápidas que lleva a cabo la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana según lo señalado en la Directiva N° 011-2004-CG/GDPC

Definición.- Se entenderá por Acción Rápida a la participación pronta y abreviada que, con arreglo a lo dispuesto

en la presente Directiva y en ejercicio de sus atribuciones, compete efectuar exclusivamente a la Contraloría General de la República; y que tiene por objeto la verificación en un plazo sumario de hechos sujetos a control presuntamente irregulares, cuyo carácter significativo, manifiesto y/o de interés público, sustente debidamente la necesidad de la presencia y/o actuación inmediata del control gubernamental en cautela de los intereses del Estado.

Las Acciones Rápidas constituyen actividades de control y su ejecución se sujeta a lo normado en las Disposiciones de la presente Directiva.

Casos en que procede.- La Contraloría podrá disponer la ejecución de una Acción Rápida en los casos que concurren los requisitos siguientes:

- a) Que la naturaleza, contenido o incidencia del hecho presuntamente irregular, revele la existencia de indicios razonables de comisión de delito o de presunta irregularidad de carácter significativo o evidente contra los intereses del Estado.
- b) Que el hecho concreto no esté siendo o haya sido objeto previamente de una acción de control o verificación; y, se refiera a acto u operación específica y/o puntual sujeta al ámbito de competencia del Sistema Nacional de Control.
- c) Que los requisitos referidos en los literales a) y b) otorguen la convicción razonable y suficiente sobre la necesidad urgente de la participación del control gubernamental.

En casos justificados, su ejecución también podrá ser dispuesta directamente por el Contralor General de la República.

Órganos responsables.- La Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana es el órgano responsable de conducir, ejecutar e informar sobre las Acciones Rápidas, con arreglo a su ámbito de competencia funcional.

Por razones operativas, el Contralor General de la República podrá disponer, mediante encargo, que una Acción Rápida cuente con el apoyo o sea efectuado por una unidad orgánica distinta, la cual será responsable para el efecto.

Principios aplicables.- En concordancia con su finalidad y objetivos, la tramitación de la Acción Rápida se guiará por los principios del control gubernamental consignados en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, priorizando los de celeridad, eficacia, reserva, oportunidad, selectividad y materialidad, y limitando su alcance al hecho específico sometido a control.

Apoyo de la Policía Adscrita.- El órgano responsable podrá requerir la participación de la Unidad Técnica Especializada de la Policía Nacional Adscrita a la Contraloría, para que participe, conforme a sus atribuciones y a lo señalado en la presente Directiva, cuando resulte necesario para la realización de la respectiva Acción Rápida.



Emisión y comunicación del resultado.- El resultado de la Acción Rápida será puesto en conocimiento de los órganos competentes para la adopción de las acciones a que hubiere lugar en cada caso.

E) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

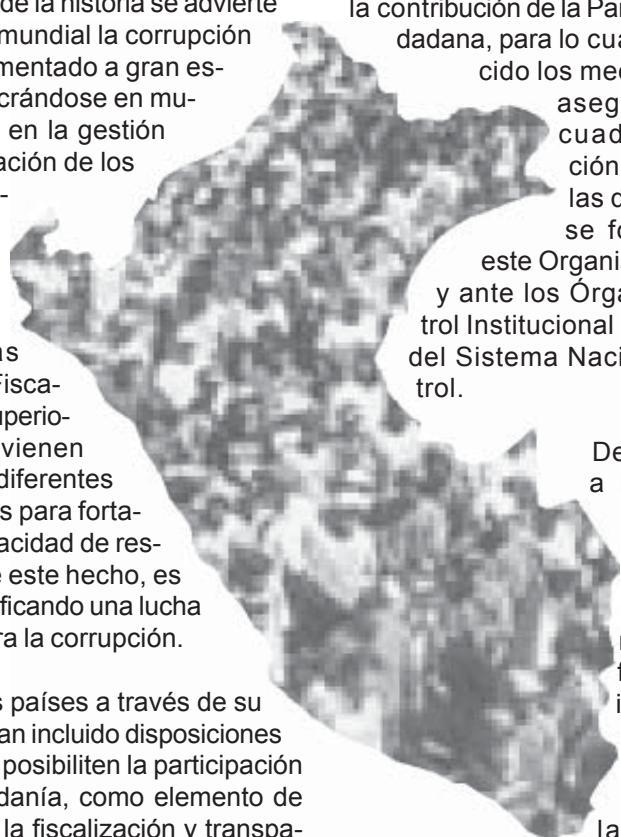
A través de la historia se advierte que a nivel mundial la corrupción se ha incrementado a gran escala, involucrándose en muchos casos en la gestión y administración de los recursos públicos de los diferentes países, motivo por el cual las Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS vienen adoptando diferentes mecanismos para fortalecer la capacidad de respuesta ante este hecho, es decir intensificando una lucha frontal contra la corrupción.

Diversos países a través de su normativa han incluido disposiciones legales que posibiliten la participación de la ciudadanía, como elemento de apoyo para la fiscalización y transparencia de la administración pública y las EFS a fin de canalizar dicha participación, han implementado mecanismos que permitan la participación activa de la ciudadanía en el proceso de gestión y control público, como fuente

de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública y detección de actos de corrupción.

La Contraloría General de la República de Perú, entre sus objetivos prioritarios contenidos en su Plan Estratégico, tiene el de promover la lucha contra la corrupción administrativa, con la contribución de la Participación Ciudadana, para lo cual ha establecido los mecanismos que aseguren la adecuada presentación y atención de las denuncias que se formulen ante este Organismo Contralor y ante los Órganos de Control Institucional conformantes del Sistema Nacional de Control.

De conformidad a lo antes expuesto, la XIV Asamblea General de la OLACEFS permitirá que las diferentes EFS intercambien experiencias en torno a la lucha contra la corrupción con el apoyo de la participación ciudadana, a fin de plantear mecanismos adecuados y uniformizar criterios que redunden en un control más eficiente de la gestión del Estado y de los recursos públicos.



**SENTENCIA del TRIBUNAL SUPREMO de
JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL,
N° 2832 de fecha 7 de diciembre
de 2004 LA CUAL ANULA LA
SENTENCIA OBJETO de CONSULTA QUE
dictó el JUZGADO SUPERIOR EN lo
Civil y CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO de LA REGIÓN NOR-
ORIENTAL el 28 de mayo de 2004,
ASUME LA COMPETENCIA EN PRIMERA
INSTANCIA y declara INADMISIBLE LA
DEMANDA de AMPARO INCOARTADA**

LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE:

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

Exp. N° 1578

Consta en autos que, el 20 de mayo de 2004, los ciudadanos **RAFAEL ÁNGEL VÁSQUEZ, JESÚS A. DÍAZ, ÁLVARO DÍAZ, ORLANDO ÁLVAREZ O., RAMÓN CELESTINO MARTÍNEZ, PEDRO CONTRERAS, FRANCISCO GUACARÁN, HAROLD PADILLA, ADELMO RONDÓN y RAFAEL**

PÉREZ ANZOLA, titulares de las cédulas de identidad n^{os} 2.397.897, 4.213.270, 5.999.711, 2.978.182, 4.005.571, 8.314.833, 4.365.678, 2.798.061, 3.954.380 y 4.897.098, respectivamente, mediante la representación del abogado Pedro León Torres López, con inscripción en el Inpreabogado bajo el n^o 10.738, intentaron, ante el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental, amparo constitucional contra la amenaza inminente de que el Contralor General de la República *“proceda a la destitución e inhabilitación política de (sus) representantes, en ejecución de lo previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, como consecuencia del acto decisorio de fecha 22 de diciembre de 2003 (...) mediante el cual se declaró la responsabilidad administrativa de (sus) mandantes y se les impuso sanción de Multa por la cantidad de UN MILLÓN QUINIENTOS SESENTA Y SEIS MIL BOLÍVARES SIN CÉNTIMOS (Bs. 1.566.000,00).”*

El 28 de mayo de 2004, el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental admitió la demanda, declaró procedente la medida cautelar y ordenó la remisión del expediente a esta Sala. El 01 de junio de 2004 la parte actora solicitó aclaratoria de la sentencia la cual fue proveída por auto del día 02 siguiente.

Después de la recepción del expediente de la causa, se dio cuenta en Sala por auto del 14 de junio de 2004 y se designó ponente al Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz.

El 13 de julio de 2004, la Contraloría General de la República solicitó que la demanda se declare inadmisibile, según lo que establece el artículo 6.5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

El 3 de agosto de 2004, la Contraloría General de la República ratificó su petición de que se declare inadmisibile la demanda.

El 5 de agosto de 2004, la parte actora solicitó se desestimara la petición de la Contraloría General de la República y se declare con lugar el amparo.

I

DE LA PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

1. Alegó:

1.1 Que, el 21 de diciembre de 2001, la Dirección General de Averiguaciones Administrativas y Procedimientos Especiales de la Contraloría General de la República inició, en su contra, un procedimiento administrativo para la investigación de las supuestas irregularidades que se habrían cometido con la aprobación de pagos a los legisladores estatales, por concepto de “*remuneraciones, bonificación de fin de año, viáticos y prestaciones sociales*”, agosto–diciembre 2000 y enero–mayo 2001.

1.2 Que el procedimiento administrativo terminó con la resolución del 22 de diciembre de 2003, mediante la cual se declaró la responsabilidad administrativa y se les impuso multa por un millón quinientos sesenta y seis mil bolívares (Bs. 1.566.000,00). Contra ese acto se intentó recurso de reconsideración, el cual no obtuvo respuesta.

1.3 Que el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental es competente, según lo que preceptúa el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

1.4 Que el amparo es el único medio judicial idóneo para la satisfacción de la pretensión que se deduce en la demanda.

2. Denunció:

2.1 La amenaza de violación del derecho a la participación política que se incluye en los artículos 63, 62, 67 y 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto la posibilidad de que el Contralor General de la República, con fundamento en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, destituya e inhabilite a funcionarios de elección popular “*es a todas luces inconstitucional, siendo que su aplicación representa una afrenta a todo el conjunto de principios que se relacionan con el ejercicio de cualquier cargo de elección popular.*” Además, esa actuación constituiría “*una evidente usurpación de las funciones que por mandato constitucional corresponde al Poder Judicial.*”

2.2 La amenaza de violación de los derechos a la defensa y al debido proceso que establece el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto el Contralor General de la República “*discrecionalmente*”

puede destituirlos e inhabilitarlos, sin que tengan oportunidad de defenderse en un procedimiento previo.

2.3 La amenaza de violación del derecho a la seguridad jurídica que establece el artículo 22 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto “...*de proceder el Contralor General de la República a la destitución e inhabilitación política de (sus) representados, estaría contraviniendo las disposiciones constitucionales que limitan su actuación (artículo 289 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela). Lo que a su vez implica la violación de la expectativa legítima que tienen (sus) representados en que dicho órgano contralor, actúe en base a dichos preceptos y que en ningún caso pueda invadir la esfera de competencias que corresponde, en este caso, al Poder Judicial, siendo que las sanciones que se pretenden imponer a (sus) representados, solo (sic) pueden ser consecuencia de una sentencia judicial firme, a tenor de lo previsto en el artículo 42 ejusdem. Con lo cual se viola el derecho a la seguridad jurídica de (sus) representados, y así solicita que sea declarado por este Tribunal.*”

1. Pidió:

“...declare CON LUGAR la presente acción de amparo constitucional, en todas sus partes, y en consecuencia se ordene al ciudadano Contralor General de la República, se abstenga de emitir cualquier resolución por medio de la cual se pretenda imponer a los ciudadanos RAFAEL VÁSQUEZ, JESÚS DIAZ, ORLANDO ÁLVAREZ, HAROLD PADILLA, PEDRO CONTRERAS, FRANCISCO GUACARÁN, RAFAEL PÉREZ ANZOLA, ÁLVARO DÍAZ, ADELMO RONDÓN Y RAMÓN MARTÍNEZ, las sanciones de destitución e inhabilitación política previstas en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.”

II

DEL ESCRITO DE LA PARTE DEMANDADA

La Contraloría General de la República, mediante la representación de las abogadas Rose Fátima Viloria Ortega y María Auxiliadora Delascio Espinoza, con inscripción en el Inpreabogado bajo los n^{os} 26.893 y 32.578, respectivamente, alegó lo siguiente:

1. Que el tribunal que admitió la demanda y otorgó la medida cautelar no notificó al Contralor General de la República, por lo que decidió a sus espaldas y violó el principio de la competencia natural que deriva del fuero atrayente que acogió el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

2. Que el tribunal se equivocó cuando aplicó al caso de autos el procedimiento que la Sala Político-Administrativa fijó en la sentencia n° 402 del 20 de marzo de 2001.

3. Que la sentencia objeto de consulta se fundamentó en planteamientos jurídicos incorrectos, pues con la orden de que el Contralor General de la República debe abstenerse en la aplicación de sanciones accesorias, *“infringió abiertamente la normativa que regula el denominado Sistema Nacional de Control Fiscal, dentro del cual se encuentra precisamente el régimen sancionatorio de carácter especial previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal; lo que justifica la revocatoria del fallo en cuestión.”*

4. Que los demandantes, antes de la proposición del amparo, ya habían intentado, en idénticos términos, recurso contencioso-administrativo de nulidad y medida cautelar innominada por ante la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, razón por la cual el amparo que se intentó es inadmisibile, conforme a lo que establece el artículo 6.5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

III

DE LA COMPETENCIA DE LA SALA

En la sentencia n° 1 del 20 de enero de 2000 (Caso: *Emery Mata Millán*), se precisó que a esta Sala le corresponde el conocimiento de las demandas de amparo que se fundamenten en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

El artículo 8 *ejusdem* establece lo siguiente:

“Artículo 8.- La Corte Suprema de Justicia conocerá, en única instancia y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstos en la Ley, en la sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de las acciones de amparo contra los hechos, actos y omisiones emanados del Presidente de la República, de los Ministros, del Consejo Supremo

Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República.”

Por su parte, el artículo 5.18 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia reza:

Artículo 5:

“Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República.

(...)

18. Conocer en primera y última instancia las acciones de amparo constitucional interpuestas contra los altos funcionarios públicos nacionales;”

En el caso de autos, la demanda de amparo se intentó contra el Contralor General de la República, autoridad a que se refiere —entre otros— el artículo que fue transcrito, razón por la cual esta Sala declara su competencia para el conocimiento de la consulta de la decisión que dictó el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental, el cual conoció de conformidad con lo que preceptúa el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se decide.

Destaca la Sala que la consulta a que está sometida el pronunciamiento que expidió el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental es la que establece el artículo 9 *ejusdem* y no la que preceptúa el artículo 35 de la misma ley que regula el amparo constitucional. Así, con la consulta que se refirió se completa la primera instancia de jurisdicción.

En efecto, según lo ha precisado la Sala, la decisión que toma el tribunal de la localidad es temporal y excepcional, pues no es el Juez natural para el conocimiento de la causa. Ahora bien, en ese tribunal de la localidad, si fuera procedente, debe tramitarse la demanda hasta la obtención de la sentencia definitiva y no, como sucedió en el caso de autos, hasta su admisión. (Ver, s. S.C. 8.12.00, exp. n° 00-0779, Caso: *Yoslina Chanchamire Bastardo*).

IV

DEL FALLO OBJETO DE CONSULTA

El juez del acto jurisdiccional que está sometido a la consulta de autos decidió sobre la pretensión de amparo en los términos siguientes:

“Determinada como ha sido la competencia de este Tribunal para conocer del recurso de amparo interpuesto conjuntamente con solicitud subsidiaria de suspensión de efectos, y siendo la oportunidad para decidir sobre su admisibilidad, se observa que en el presente caso no se verifica ninguna de las causales de inadmisibilidad previstas en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías y además, tampoco se advierte ninguna prohibición legal de admitir la acción propuesta. Se desprende de autos el interés de los accionantes en la interposición del Amparo Constitucional y no se han acumulado acciones excluyentes ni existen evidencias de la existencia de un recurso paralelo al intentado. Se ha acompañado la documentación necesaria a los fines de la admisión del recurso, y no se aprecian en el escrito de la incoación conceptos ofensivos, irrespetuosos o ininteligibles. Siendo ello así, este Tribunal admite provisoriamente el recurso de nulidad incoado, cuanto ha lugar en derecho. Así se declara.

Por lo que respecta a la medida cautelar innominada solicitada, se acuerda de conformidad sobre la base de los razonamientos explanados precedentemente. En consecuencia, tomando como base legal lo dispuesto en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 588 ejusdem, se decreta **Medida Cautelar Innominada de NO INNOVAR**, razón por la cual, se prohíbe de manera provisoria al Contralor General de la República, dictar actos administrativos relacionados con la inhabilitación o destitución de los ciudadanos Diputados Regionales del Estado Anzoátegui, RAFAEL ÁNGEL VÁSQUEZ, JESÚS ANTONIO DÍAZ LÓPEZ, RAMÓN CELESTINO MARTÍNEZ, ORLANDO ALVAREZ ORTA, HAROLD JOSÉ PADILLA CARRASCO, PEDRO CELESTINO CONTRERAS GUEVARA, ADELMO FRANCISCO RONDÓN MARTÍNEZ, ALVARO DÍAZ GARCÍA, FRANCISCO GUACARÁN y RAFAEL PÉREZ ANZOLA, en uso de la atribución enunciada en el artículo 122 de la derogada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el artículo 105 de la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del

Sistema Nacional de Control Fiscal, hasta tanto se decida lo planteado por vía principal en la presente acción. Se ordena notificar lo decidido en el presente auto a cuyos efectos deberá incluirse copia certificada del libelo, de los recaudos acompañados y del presente auto para que se forme criterio con respecto al asunto.

Ábrase cuaderno separado a los fines de sustanciar oposiciones o cualesquiera incidencias relacionadas con la medida innominada decretada, con copia del presente auto, contenido de la admisión del recurso y del decreto cautelar.

De conformidad con lo establecido en el encabezamiento del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se ordena la inmediata remisión del presente expediente, debidamente foliado y sellado al Tribunal Supremo de Justicia.”

A juicio del sentenciador del pronunciamiento que se consultó, la demanda de autos es admisible, por cuanto no se halla incurso, *prima facie*, en las causales de inadmisibilidad que preestableció el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

V

MOTIVACIÓN PARA LA DECISIÓN

1. La Sala, en primer término, entra al análisis de la competencia que invocó el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental para el conocimiento de la demanda.

El tribunal de la causa declaró la admisibilidad de la demanda y decretó la medida cautelar que se solicitó, previa declaratoria de su competencia excepcional, en razón de lo que establece el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y remitió el expediente debido a la consulta que ordena el propio artículo 9.

Ahora bien, la Sala observa que la demanda de autos se intentó contra la amenaza inminente de que el Contralor General de la República *“proceda a la destitución e inhabilitación política de (sus) representados, en ejecución de lo previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, como consecuencia del acto decisorio de fecha 22 de diciembre de 2003 (...) mediante el cual se declaró la responsabilidad administrativa de (sus) mandantes y se les impuso sanción de Multa por la cantidad de UN MILLÓN QUINIENTOS SE-*

SENTA Y SEIS MIL BOLÍVARES SIN CÉNTIMOS (Bs. 1.566.000,00)."

El Contralor General de la República, autoridad que se identificó como supuesto agravante, es una alta autoridad nacional que está expresamente incluida en el fuero personal que establece artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En efecto, el artículo 8 *ejusdem*, establece:

“Artículo 8.- La Corte Suprema de Justicia conocerá, en única instancia y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstos en la Ley, en la sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de las acciones de amparo contra los hechos, actos y omisiones emanados del Presidente de la República, de los Ministros, del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del **Contralor General de la República.**” (Resaltado añadido).

La jurisprudencia de esta Sala ha determinado en varias oportunidades, al analizar la norma que se citó, que cuando la parte demandada en el amparo es una alta autoridad nacional, el régimen de competencia se modifica y no aplican los criterios ordinarios (material y territorial) para la determinación del tribunal con competencia para el conocimiento de la demanda de que se trate (artículo 7 *ejusdem*). Esa ruptura del orden competencial ordinario, encuentra su justificación en que las altas autoridades deben ser juzgadas por el máximo Tribunal de la República.

En el caso de autos, la Sala observa que el expediente fue remitido en razón de la consulta que prevé el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Ahora bien, por cuanto la parte demandada es el Contralor General de la República no cabía la aplicación del artículo 9 de la ley que se mencionó, sino que la pretensión tenía que haber sido juzgada directamente por esta Sala Constitucional, conforme a lo que dispone el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que no admite la excepción a que se contrae el artículo 9 *ejusdem* para el caso de que el tribunal naturalmente competente en el lugar donde ocurrieron los hechos lesivos no tenga allí su sede. Por lo precedente, esta Sala anula el fallo que dictó el 28 de mayo de 2004, el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental y asume la competencia en primera y única instancia para el conocimiento de la demanda de autos. Así se decide.

2. En relación con el amparo que se incoó, la Sala observa que la Contraloría General de la República alegó que el mismo es inadmisibles según lo que preceptúa el artículo 6.5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por cuanto la parte actora habría intentado, previamente, recurso contencioso administrativo de nulidad contra el silencio que operó respecto del recurso de reconsideración que se propuso contra la resolución mediante la cual se declaró la responsabilidad administrativa de los diputados estadales demandantes y se les impuso multa por un millón quinientos sesenta y seis mil bolívares (Bs. 1.566.000,00). En dicha demanda, los actores solicitaron una medida cautelar idéntica a la protección que ahora –por vía de amparo– pretenden.

En efecto, la pretensión de amparo es que:

“...se declare CON LUGAR la presente acción de amparo constitucional, en todas sus partes, y en consecuencia se ordene al ciudadano Contralor General de la República, se abstenga de emitir cualquier resolución por medio de la cual se pretenda imponer a los ciudadanos RAFAEL VÁSQUEZ, JESÚS DÍAZ, ORLANDO ÁLVAREZ, HAROLD PADILLA, PEDRO CONTRERAS, FRANCISCO GUACARÁN, RAFAEL PÉREZ ANZOLA, ÁLVARO DÍAZ, ADELMO RONDÓN Y RAMÓN MARTÍNEZ, las sanciones de destitución e inhabilitación política previstas en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.”

Por su parte, la pretensión cautelar en el marco del recurso de nulidad que se intentó por ante la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, es la siguiente:

“De conformidad con lo establecido en los artículos 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión de lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Máximo Tribunal, respetuosamente solicitamos a esta Sala, decrete medida cautelar innominada a favor de los ciudadanos RAFAEL ÁNGEL VÁSQUEZ, JESÚS ANTONIO DÍAZ LÓPEZ, RAMÓN CELESTINO MARTÍNEZ, ORLANDO ÁLVAREZ ORTA, HAROLS JOSÉ PADILLA CARRASCO, PEDRO CELESTINO CONTRERAS GUEVARA, ADELMO FRANCISCO RONDÓN MARTÍNEZ, ÁLVARO DÍAZ GARCÍA, FRANCISCO GUACARÁN y RAFAEL PÉREZ ANZOLA, en su condición de ‘Legisladores del Consejo Legislativo del Estado Anzoátegui’, con una doble vocación cautelar, a saber:

a) Por una parte, que se suspendan los efectos del acto administrativo contenido en la decisión de fecha 22 de diciembre de 2003, y el

acto administrativo que niega la reconsideración de éste (acto denegatorio tácito).

b) Por otra parte, que se emita una orden cautelar al ciudadano Contralor General de la República contentiva de orden de NO HACER, por la cual, mientras se sustancie, tramite y decide la presente acción de nulidad, se abstenga de emitir acto administrativo alguno relacionado con la atribución enunciada en el artículo 122 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República derogada y en el artículo 105 de la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.”

De lo que precede, se identifica que en ambas pretensiones (nulidad y amparo autónomo) se pretende que el Contralor General de la República se abstenga (orden de no hacer) de la emisión de cualquier acto mediante el cual se le imponga a los demandantes (los mismos en ambos casos) las medidas accesorias que, por ley, son susceptibles de aplicación, como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa, como serían la destitución o inhabilitación política, con subordinación a la entidad del ilícito que se hubiera cometido.

Ante esa verificación, resulta aplicable la doctrina de la Sala en relación con la interpretación del artículo 6, cardinal 5, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que textualmente dispone lo siguiente:

“Artículo 6. No se admitirá la acción de amparo:

(...)

5) Cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes. En tal caso, al alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, el Juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en los artículos 23, 24 y 26 de la presente Ley, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado”.

Respecto del artículo *supra* transcrito, esta Sala en sentencia n° 2369 del 23 de noviembre de 2001 (Caso: *Parabólicas Service´s Maracay C.A.*), señaló lo siguiente:

“La Sala estima pertinente señalar que la norma prevista en el artículo 6, numeral 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y

Garantías Constitucionales, consagra simultáneamente el supuesto de admisibilidad e inadmisibilidad de la acción de amparo.

Así, en primer término, se consagra claramente la inadmisión de la acción cuando el agraviado haya optado por recurrir a la vías ordinarias o a los medios judiciales preexistentes, sobre el fundamento de que todo juez de la República es constitucional y, a través del ejercicio de los recursos que ofrece la jurisdicción ordinaria, se pueda alcanzar la tutela judicial efectiva de derechos o garantías constitucionales.

No obstante, la misma norma es inconsistente, cuando consagra que, en el caso de la opción por la vía ordinaria, si se alega violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, la acción de amparo será admisible, caso en el cual el juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos previstos en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y su decisión versará exclusivamente sobre la suspensión o no, de manera provisional, sobre el acto cuestionado de inconstitucionalidad.

En otras palabras, la acción de amparo es inadmisibile cuando el agraviado haya optado por recurrir a vías ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes; por argumento a contrario es admisible, entonces, si el agraviado alega injuria constitucional, en cuyo caso el juez debe acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado. Ahora bien, para que el artículo 6.5 no sea inconsistente es necesario, no sólo admitir el amparo en caso de injuria inconstitucional, aun en el supuesto de que el agraviado haya optado por la jurisdicción ordinaria, sino, también, inadmitirlo si éste pudo disponer de recursos ordinarios que no ejerció previamente. De otro modo, la antinomia interna de dicho artículo autorizaría al juez a resolver el conflicto de acuerdo con las técnicas integrativas de que dispone el intérprete (H. Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1953, trad. de Moisés Nilve).

Lo expuesto anteriormente, lleva a concluir, entonces, que la norma en análisis, no sólo autoriza la admisibilidad del llamado “*amparo sobrevenido*”, sino que es el fundamento de su inadmisibilidad, cuando se dispone de un medio idóneo para el logro de los fines que, a través del amparo, se pretende alcanzar”. (Subrayado añadido).

De la doctrina que fue reproducida *supra* se colige que la demanda de amparo constitucional presupone la inexistencia de un medio procesal idóneo contra la providencia que fue dictada o, en caso de la existencia de éste, la imposibilidad de su ejercicio útil o su agotamiento inútil.

En el presente caso, la Sala comprobó que, contra la amenaza de las violaciones a los derechos constitucionales que se alegaron en el amparo, los mismos demandantes intentaron recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con medida cautelar con la pretensión de que se decretase una orden de no hacer cuyo destinatario es el Contralor General de la República, lo cual, en criterio de la Sala, hace inadmisibile el amparo que se propuso, conforme a lo que establece el artículo 6, cardinal 5, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y conduce a la revocatoria del fallo objeto de consulta. Así se decide.

Se revoca la medida cautelar que decretó el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental.

VI DECISIÓN

Por las razones que anteceden, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, **ANULA** la sentencia objeto de consulta que dictó el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental el 28 de mayo de 2004, asume la competencia en primera instancia y declara **INADMISIBLE** la demanda de amparo que incoaron los ciudadanos **RAFAEL ÁNGEL VÁSQUEZ, JESÚS A. DÍAZ, ALVARO DÍAZ, ORLANDO ÁLVAREZ O., RAMÓN CELESTINO MARTÍNEZ, PEDRO CONTRERAS, FRANCISCO GUACARÁN, HAROLD PADILLA, ADELMO RONDÓN y RAFAEL PÉREZ ANZOLA**, contra la amenaza inminente de que el Contralor General de la República “*proceda a la destitución e inhabilitación política de (sus) representados, en ejecución de lo previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, como consecuencia del acto decisorio de fecha 22 de diciembre de 2003 (...) mediante el cual se declaró la responsabilidad administrativa de (sus) mandantes y se les impuso sanción de Multas por la cantidad de UN MILLÓN QUINIENTOS SESENTA Y SEIS MIL BOLÍVARES SIN CÉNTIMOS (Bs. 1.566.000,00).*”□

Publíquese, regístrese y archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 07 días del mes de diciembre de dos mil cuatro. Años: 194° de la Independencia y 145° de la Federación.

El Presidente,
IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,
JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

ANTONIO JOSÉ GARCÍA GARCÍA
Magistrado

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ
Magistrado Ponente

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN
Magistrada

El Secretario,
JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

PRRH.sn.cr.
Exp. 04-1578



CONTROL CIUDADANO: EN LA MIRA DE LA OLACEFS

En la edición N° 152 de nuestra Revista, de Control Fiscal se publicaron las conclusiones y recomendaciones a las que se arribaron en anteriores encuentros de la OLACEFS en torno a la participación ciudadana, tema vinculado con el control ciudadano.

El Informe de Relatoría del Tema 1 “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores frente a la corrupción administrativa”, Sub-Tema 1: “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los Sistemas de Participación Ciudadana”, debatido en la V Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en Lima, Perú, en el año 1995, contempla, como una de las conclusiones, que existe consenso en que el logro de una efectiva lucha anticorrupción debe coordinar el esfuerzo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el de la ciudadanía, promoviendo su participación cívica, que

está llamada a cumplir un rol importante en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la Administración Pública, así mismo las Entidades Fiscalizadoras Superiores a su vez deben cooperar con la ciudadanía, promoviendo su participación, proporcionándole una adecuada orientación acerca de sus reales posibilidades de actuación dentro del marco jurídico y sobre las formas más apropiadas para ejercitarla.

En ocasión de la realización de la XII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, celebrada en México D.F., México, en el año 2002, se trató el Tema III “El fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Experiencias y propuestas de acción para la región”, el cual permitió a las Entidades Fiscalizadoras Superiores



destacar la importancia de la sociedad en los procesos de control ciudadano.

Aun cuando en anteriores Asambleas de nuestra Organización Regional, además de la V y la XII Asambleas, mencionadas anteriormente, se han discutido y analizado temas en los cuales se han destacado aspectos vinculados con el control ciudadano, podemos decir que como tema central solamente ha sido tratado en la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en Buenos Aires, Argentina, en noviembre de 2004, cuyos aportes técnicos publicamos en el segmento Enfoques de esta edición de la revista. A continuación se insertan las conclusiones y recomendaciones a las que se arribaron.



Buenos Aires 2004

XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS

BUENOS AIRES, ARGENTINA,
DEL 15 AL 18 DE NOVIEMBRE
DE 2004

INFORME DE RELATORÍA

*TEMA 1 "El CONTROL
Ciudadano: EXPERIENCIAS de
las ENTIDADES FISCALIZADORAS
SUPERIORES"*

Las presentes conclusiones y recomendaciones emanan de los aportes

presentados por las EFS, tanto a través de las colaboraciones nacionales recibidas como de las respuestas al cuestionario remitido oportunamente, de las deliberaciones efectuadas en torno a la ponencia base y las sugerencias vertidas por diversas EFS, a todos a quienes se agradece su participación.

Al respecto la Asamblea ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. En los últimos años se evidencian grandes avances en la incorporación de la participación ciudadana y algunos de sus mecanismos e instancias en las constituciones y leyes de los países que conforman la región. Igualmente se han estructurado algunos medios para su implementación y se le han habilitado ciertos espacios. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer para la real inclusión de los ciudadanos en el control de la gestión pública.
2. Los procesos humanos, y mucho más la introducción de cambios, cualesquiera que sea su naturaleza, requieren de tiempo. La participación de los ciudadanos en los procesos de vigilancia y control no escapan a esta realidad.
3. El derecho y el deber de los ciudadanos de demandar una mejor gerencia y un uso racional de los recursos públicos de una nación, se presentan hoy en día como una condición indispensable para renovar las democracias, para incrementar la eficiencia y honestidad en la utilización de los fondos pú-



blicos y para luchar contra la corrupción.

4. Se evidencia que es igualmente necesaria una intervención cada vez más activa, de los ciudadanos en la vigilancia de la ejecución de los planes y programas del Estado y en el control de sus resultados. En su carácter de beneficiarios de los bienes y servicios que tales programas reportan y, siendo a su vez los principales contribuyentes, los ciudadanos son los más indicados para emitir una opinión al respecto.
5. La participación de los ciudadanos en procura de una mejor gerencia de los recursos públicos se presenta cada vez más como un requisito indispensable en nuestra región, lo que exige la difusión y vivencia de una cultura impregnada de principios y valores que estimulen y faciliten la participación.

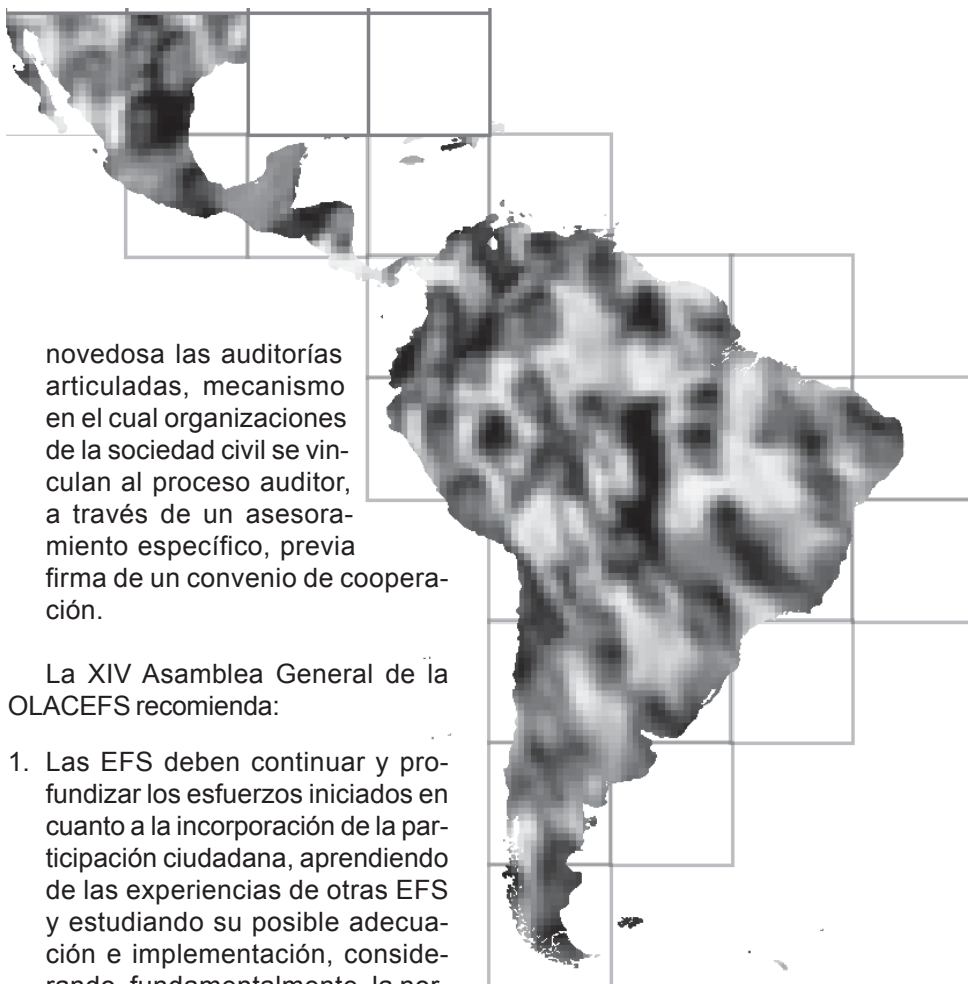
No cabe duda que la educación cívica en esta materia es un requisito y una condición indispensable para la participación y el control ciudadano.

6. La mayoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores cuentan con una página web, con publicaciones periódicas entre las cuales figuran los informes anuales, y con otros medios. Hemos podido observar en algunas de ellas otros esfuerzos de carácter divulgativo.
7. En la V Asamblea se habló acerca de la importancia de las informaciones fidedignas y denuncias fundadas y oportunas. Desde entonces las EFS han hecho un es-



fuerzo por mejorar sus sistemas de recepción y tramitación de denuncias, como un importante insumo, para sus actividades, para luchar contra la corrupción y para estimular la participación de los ciudadanos.

8. Las colaboraciones recibidas han evidenciado la existencia de diversos mecanismos y experiencias vinculados con el control ciudadano con sus virtudes y características propias, en los distintos países que conforman la región. Entre ellos ha resultado una práctica



novedosa las auditorías articuladas, mecanismo en el cual organizaciones de la sociedad civil se vinculan al proceso auditor, a través de un asesoramiento específico, previa firma de un convenio de cooperación.

La XIV Asamblea General de la OLACEFS recomienda:

1. Las EFS deben continuar y profundizar los esfuerzos iniciados en cuanto a la incorporación de la participación ciudadana, aprendiendo de las experiencias de otras EFS y estudiando su posible adecuación e implementación, considerando, fundamentalmente, la normativa constitucional y legal de cada país e inclusive, su propia realidad política.

La investigación y la reflexión en cuanto a la formulación de nuevos medios y mecanismos y la habilitación de espacios deben continuar así como su experimentación. La participación de los ciudadanos, aún cuando no se trata de una solución mágica para los proble-

mas que aquejan a nuestros regímenes y sistemas democráticos, está demostrando ser un mecanismo de utilidad en materia de renovación y nuevos aportes.

2. Al momento de la implementación de dicha participación deberá tenerse presente que se trata de un proceso gradual, que debe incorporar progresivamente a la ciudadanía en



aquellos asuntos que son realmente importantes para la vida nacional y relevantes para el desarrollo de una mejor calidad de vida.

En este proceso los medios de comunicación son una más de las herramientas idóneas de apoyo existentes pues ayudan a motivar la participación ciudadana. Sin embargo deberá tenerse siempre presente que la participación ciudadana no puede reemplazar el control a cargo de las EFS, el cual es independiente, objetivo, jurídico y profesional.

3. Las EFS, en el importante rol que les corresponde desempeñar, deben acrecentar los esfuerzos por modernizar su organización y estructura para hacerla capaz de responder a los retos y exigencias que las sociedades y democracias actuales les exigen.

Al respecto debe hacerse especial hincapié en la práctica de la auditoría de gestión (incluidas las operativas, ambientales y sociales, entre otras) como una de las herramientas más útiles, la que permite evaluar si se están obteniendo los resultados esperados en la administración y utilización de los recursos públicos.

Por ello es conveniente que las EFS continúen fortaleciendo sus tareas de auditoría de gestión y aquellas que aún no la han implementado, impulsen los mecanismos necesarios para su adopción.

Esto puede contribuir a aumentar la confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes.

4. Mecanismos de participación ciudadana deberían ser incorporados también en los diversos consejos locales, regionales y nacionales de planificación que existen en nuestros países, siempre atendiendo a la normativa jurídica vigente en cada uno.
5. Las EFS deben intensificar sus esfuerzos en pos de la educación cívica, no sólo a nivel de los ciudadanos sino también de los funcionarios de las instituciones del Estado en los ámbitos nacional y local. De particular importancia es también capacitar a los ciudadanos en los conocimientos y destrezas específicos requeridos en materia fiscal, para que puedan desempeñar su función de control a cabalidad.
6. Las EFS deben continuar reforzando y ampliando sus mecanismos de comunicación con la ciudadanía mediante campañas por vía impresa, radial, foros, talleres, memorias o informes institucionales anuales, seminarios entre otros, creando así mayores facilidades de acceso para los ciudadanos a los conocimientos e información pertinente. De este modo se estará contribuyendo a fomentar la transparencia, principio básico de estas instituciones de control. Y sin transparencia no hay credibilidad.
7. Dada la importancia de la denuncia como mecanismo de participación, resultaría recomendable formalizar organizativa y legalmente este proceso de una manera más concreta en las EFS de la



región, teniendo en cuenta que éste debería contemplar asimismo, mecanismos efectivos de formulación de denuncias y de protección al denunciante.

8. Por último, en toda sociedad democrática la participación ciudadana representa un factor prioritario en el control de la gestión del Estado; no obstante la mayor garantía para el ciudadano no es otra que la existencia de una EFS independiente.

Por ello las EFS deben procurar fortalecer o seguir fortaleciendo, cada día más, su independencia tanto técnica, administrativa y financiera.

OLACEFS



FORO POLÍTICAS DE SEGURIDAD FINANCIERA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

Isla Verde, Puerto Rico, fue escenario del Foro Políticas de Seguridad Financiera de los Estados Unidos y la Unión Europea, realizado el 2 de septiembre de 2004.

La Subcontralora, doctora Adelina González asistió al evento por pertenecer al Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en virtud de que el citado encuentro contribuye a reforzar la visión del máximo órgano de control, en relación con los puntos a tratar, y en vista de los difíciles problemas que actualmente se afrontan en la materia objeto de discusión y como elemento fundamental en la lucha y combate contra la corrupción y la promoción de la ética en el ejercicio de las funciones públicas.

El referido foro se inició con las palabras de bienvenida a cargo del licenciado Hiram R. Morales Lugo, Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, quien además dirigió un mensaje a los asistentes. Continuando con el programa previsto, correspondió al profesor Jesús Nieves Mitaynez presentar a los panelistas del foro:

- Doctor Edward P. Rindler, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, quien disertó sobre el “Lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo”. La intervención del doctor Rindler estuvo dirigida a proveer una visión global del esfuerzo para combatir el lavado y el financiamiento del terrorismo, así como el rol de los Estados Unidos en ese esfuerzo dentro y fuera del

país. Los temas que cubrió incluyeron los estándares internacionales antiterroristas y contra el lavado de dinero, de los Estados Unidos y sus colegas en la asistencia a otros países para desarrollar la capacidad de implantar dichos estándares, y las posibles soluciones a estos particulares involucrados en el combate al financiamiento del terrorismo; y

- Doctor Eduardo Ruíz García, del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, quien expuso "La defensa de los intereses financieros de la Unión Europea". El doctor Ruíz señaló que la Unión Europea, compuesta por 25 países, ha establecido políticas comunes destinadas a hacer compatible el espacio único con el progreso y el bienestar de sus ciudadanos. Lamentablemente, la apertura de las fronteras ha derivado en la delincuencia transnacional como lo son el contrabando, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y el fraude al presupuesto de la Unión.

Sólo una acción coordinada de todos los países de la Unión Europea puede combatir este tipo de criminalidad, pero no se ha hecho con la rapidez requerida. Además es imprescindible una mayor integración de los sistemas coercitivos y judiciales y,



sin embargo, esta integración se encuentra en estado incipiente. Tras los atentados de Nueva York y Madrid es una cuestión de urgencia, de supervivencia.

CURSO INTERNACIONAL CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE AUDITORÍA FINANCIERA

La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, en su condición de subse de la OLACEFS y en cumplimiento del programa de capacitación de la referida Organización, realizó el Curso Internacional Conceptos Fundamentales de Auditoría Financiera, el cual se impartió del 20 al 29 de septiembre de 2004.

La actividad académica del evento estuvo a cargo de funcionarios de este Organismo Contralor: doctora Eyra Brito, Auditor Coordinador de la Dirección de Control del Sector de la Economía; licenciado Leo Castillo, Auditor Senior de la Dirección de Control del Sector Infraestructura y Social; licenciado Antonio Marsicano, Auditor Junior de la Dirección de Control del Sector Poderes Nacionales y Seguridad Pública; licenciado Nelson Tovar, Auditor General de la Dirección de Control del

Sector Servicios; y el arquitecto Marcelo Cartaya, Director de Información y Cooperación Técnica.

Al citado curso asistieron, representantes de cinco países: Colombia, Cuba, El Salvador, Paraguay y Venezuela, conformando un grupo de 23 personas.

Este curso fue diseñado para auditores de 3 a 5 años de experiencia, que requieren actualización en esta actividad o incrementar sus habilidades y conocimientos en auditoría financiera. Esto con la intención de fortalecer la capacidad técnica de los participantes en el cumplimiento de labores en materia de auditoría financiera, mediante el análisis de los elementos conceptuales, doctrinarios y metodológicos que lo soportan, así como promover entre los participantes el intercambio de conocimientos y experiencias en el área.



Se desarrolló el marco conceptual en materia de auditoría financiera, donde se incluyen conceptos, principios, objetivos, alcance y características. Se presentó en forma detallada las normas de auditoría, tanto del Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA) como las de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), por ser estos dos instrumentos referencias importantes en la elaboración de las normas de auditoría a nivel mundial.

El curso ofreció también un proceso detallado de la auditoría financiera en sus tres fases: planeación, ejecución e informe. La fase de planeación tiene como propósito la identificación de lo que se va a examinar, cómo, cuando, con qué recursos, alcance, tiempo, objetivos, criterios y enfoque; es decir, toda la Información requerida para llevar a cabo una labor eficiente y efectiva. Por su parte, la fase de ejecución se enfatiza en la recopilación de pruebas y en el análisis de evidencias, basándose en los objetivos de auditoría,

los criterios y la metodología desarrollada en la fase de planeación. La última fase consiste en la elaboración de informes por el cual se comunican de los resultados de la auditoría.

Destacó la importancia de realizar el aseguramiento de la calidad mediante un proceso continuo de revisiones sobre el cumplimiento efectivo de importantes normas y políticas de la entidad auditora, para medir el grado de satisfacción del usuario interno y externo por los productos o servicios recibidos. Para ello se ofrece el sistema de aseguramiento de calidad, el cual permite la identificación de siete 7 puntos de control, de los cuales 5 de ellos están ligados directamente a las distintas fases del proceso de auditoría y 2 que intervienen de manera contundente para el logro de la calidad. Estos son: planificación, programación, documentación o papeles de trabajo, conclusiones y recomendaciones, informe, evaluación posterior de la auditoría y retroalimentación de la auditoría.



Los participantes e instructores del Curso Internacional Conceptos Fundamentales de Auditoría Financiera.


TALLERES PARA LA FORMACIÓN DE ESPECIALISTAS EN CAPACITACIÓN DE ADULTOS

Como parte del Programa de Especialistas en Capacitación y el Taller de Diseño y Desarrollo de Cursos y Técnicas de Instrucción, organizado en el marco de la cooperación entre la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y el Comité de Capacitación Regional de la OLACEFS, se llevó a cabo el Taller de Orientación y Evaluación de Habilidades (TOEH) en Lima, Perú, del 21 al 24 de septiembre de 2004, para seleccionar a los participantes al Taller de Diseño y Desarrollo de Cursos - Técnicas de Instrucción, al cual asistió nuestra Directora General Técnica, ingeniera Yadira Espinoza Moreno, en calidad de jurado y nuestros funcionarios licenciados Melitza Castillo, Bernardo Pérez y Daniel Meza, en calidad de participantes.

Posteriormente, en Asunción, Paraguay del 20 al 30 de octubre de 2004, se llevó a cabo la reunión para el rediseño del material del Taller de Di-

seño y Desarrollo de Cursos/Técnicas de Instrucción, en la cual la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela estuvo representada por el arquitecto Marcelo Cartaya Rojas, Director de Información y Cooperación Técnica de esta institución, en calidad de especialista en capacitación de adultos, para formar parte del equipo de instructores.

El objetivo general de este Programa de Capacitación Regional a Largo Plazo en OLACEFS es el de “ayudar a las EFS a incrementar sus capacidades de formación y ampliar el alcance de sus actividades de capacitación e intercambio de información mediante el establecimiento de una infraestructura que asegure la sostenibilidad y viabilidad de los programas de capacitación tanto regionales como locales, reconociendo la diversidad de experiencias y participando en el desarrollo de las EFS”.



VI REUNIÓN DEL COMITÉ DE CAPACITACIÓN REGIONAL DE LA OLACEFS

Del 27 al 29 de septiembre de 2004, se celebró en la ciudad de Lima, Perú, la Sexta Reunión del Comité de Capacitación Regional (CCR) de la OLACEFS, a la cual asistieron los licenciados Hugo Cormick, de la Auditoría General de la Nación de la República Argentina; María Eugenia Butrón, de la Contraloría General de la República de Bolivia; Norman Villalobos, de la Contraloría General de la República de Costa Rica; Pablo Emilio Hurtado, de la Contraloría General de la República de Nicaragua; Rubén Fernando Ortega Cadillo y Luis Gaviño Vargas, de la Contraloría General de la República del Perú; y la ingeniera Yadira Espinoza Moreno, de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

Además participaron como invitados los licenciados Luis Esteban Arrieta y Fida Geagea, representantes de la IDI;

y Omar Lynch, representante de la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS.

Se dio inicio a la reunión con la apertura a cargo del Contralor General de la República del Perú, doctor Genero Matute Mejía, estando presente el licenciado Samuel Torres Benavides, Secretario General de la Contraloría peruana.

Los propósitos de esta reunión del CCR fueron evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas en el Plan de Capacitación de la OLACEFS 2004; formular el Plan de Capacitación de la OLACEFS 2005; establecer estrategias y responsabilidades de cada uno de los miembros del CCR para el logro de los objetivos del Plan de Capacitación 2005; y elaborar el Informe Anual que el CCR presentará a la Asamblea General de la OLACEFS prevista a realizarse en Buenos Aires, Argentina, en noviembre de 2004.



XVIII INCOSAI CELEBRADO EN LA CIUDAD DE BUDAPEST

Entre el 10 y el 16 de octubre de 2004, se celebró en Budapest, Hungría, el XVIII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI, con una concurrencia de 142 EFS, entre ellas la Contraloría venezolana, la cual estuvo representada por el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República, y la ingeniera Yadira Espinoza, Directora General Técnica.

Los congresos de la INTOSAI ofrecen oportunidades para que los miembros discutan y decidan asuntos relacionados con las actividades en marcha de la organización.

En el XVIII Congreso cumbre de la INTOSAI, que se celebra cada 3 años y concurren la mayor parte de las EFS del mundo, se trataron los temas de la cooperación bilateral y multilateral en-

tre las EFS y la coordinación de la labor de auditoría entre los organismos a los diversos ámbitos. Sin embargo, el tema central de discusión lo constituyó el Plan Estratégico de la INTOSAI.

Entre los principales asuntos tratados durante el XVIII INCOSAI destacan los siguientes:

- Aprobación unánime del primer plan estratégico de cinco años de la INTOSAI, el cual incluye la misión, la visión, los valores centrales y cuatro metas estratégicas para trazar el curso de la organización en los años venideros.
- Reforma de los estatutos que rigen la INTOSAI, para apoyar la implementación del plan estratégico e incrementar el número de miembros, con la inclusión de miembros supranacionales y asociados.



El doctor Arpad Kovács, primer vice-presidente del congreso, durante la ceremonia inaugural en el edificio del parlamento húngaro, da la bienvenida a los delegados.

- Creación de la Comisión de Administración y Finanzas del Comité Directivo, con el fin de alcanzar la meta 4 del plan estratégico: convertir a la INTOSAI en una organización internacional modelo.

Cabe destacar que esta Comisión quedó conformada por las EFS de Arabia Saudita, Estados Unidos, India, Noruega y Venezuela; además, asistirán a sus reuniones la EFS de Austria en su condición de Secretaría General de la INTOSAI, y la EFS de Corea como miembro ex-officio, por su influencia en el Plan Estratégico, sin derecho a voto, por el período de implementación del plan 2005-2007.

- Adopción de diversas normas profesionales, directivas, metodologías y mejores prácticas en temas como la auditoría y las normas de control interno, la deuda pública, la privati-

zación, la tecnología de la información y el ambiente.

- Bienvenida de la INTOSAI al nuevo Secretario General, doctor Josef Moser, Presidente del Tribunal de Cuentas austríaco y despedida al Secretario General saliente, doctor Franz Fiedler, expresidente del referido Tribunal.
- Convocatoria durante la semana a 50 asambleas formales, grupos de discusión y talleres de especial interés.
- Provisión de oportunidades de discusiones y asambleas informales, en las que los auditores generales y el personal de todas partes del mundo intercambiaron conocimientos y experiencias.
- Estímulo al diálogo y a la asociación entre las EFS y otros actores clave de la comunidad internacional de la rendición de cuentas.
- Elección de las EFS de Suiza y de Paraguay para servir como auditores de la INTOSAI en los próximos 3 años; y de Arabia Saudita, Islas Cook, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, y Venezuela, para desempeñarse como integrantes del Comité Directivo hasta el año 2010, de conformidad con los estatutos de la INTOSAI.
- Aceptación de la invitación de México para celebrar el INCOSAI 2007 en Ciudad de México.
- Adopción de los Acuerdos de Budapest, los cuales contienen el nuevo plan estratégico, y las conclusiones y recomendaciones de los dos temas discutidos en el congreso "Las posibilidades de coopera-



ción bilateral y multilateral entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores” y “La coordinación de esfuerzos de auditoría entre los organismos nacionales, regionales y locales y los de autogobierno”.

El citado documento contiene 64 acuerdos aprobados por los asistentes al Congreso, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

El tema I del Congreso “Las posibilidades de una cooperación bilateral y multilateral entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores” es una excelente oportunidad para que las EFS recurran a sus experiencias en el trabajo conjunto y descubran la manera de lograr un mayor fortalecimiento de los vínculos bilaterales y multilaterales, de modo que la comunidad de las EFS juegue un papel más vital en la mejora del buen gobierno público y de la administración financiera.

El tema II del Congreso “La coordinación de los esfuerzos de auditoría entre los organismos nacionales, regionales, locales y los de autogobierno”, constituyeron la plataforma utilizada por las EFS para intercambiar experiencias en la coordinación de sus actividades con los organismos de auditoría regionales, locales y frecuentemente autónomos

que puedan existir, o hayan sido creados recientemente, siguiendo un proceso de descentralización.

Los informes presentados en Budapest por los siete grupos regionales, destacaron los múltiples y significativos logros de los grupos, en áreas tales como la capacitación, la investigación y el desarrollo, el intercambio de información y la colaboración bilateral e interregional. Además, junto con los planes para los futuros eventos, se presentaron los resúmenes de los congresos regionales de cada grupo.

El doctor Clodosbaldo Russián, Presidente de la OLACEFS y Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, rindió cuenta de las principales actividades realizadas por la OLACEFS, especialmente en materia de capacitación y sobre el proceso de reorganización y reestructuración que ocurrió dentro del Organismo.

Este encuentro en Budapest fue propicio para que la INTOSAI entregara dos premios, uno para reconocer las destacadas realizaciones y contribuciones de una EFS; y el otro, por el mejor artículo publicado en la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, desde 1999 hasta 2001.



La Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido recibió el Premio Jörgo Kandutsch en reconocimiento de su liderazgo ejemplar y sostenido por sus contribuciones a una gran diversidad de programas, comités y grupos de trabajo de la INTOSAI. En particular, se destacó la participación de la NAO en la capacitación en Europa Oriental, y su rol como presidenta fundadora del grupo de trabajo en auditoría de la privatización de la INTOSAI.

El Premio Elmer Staats le fue entregado al señor Jameleddine Khemakhe, Presidente de Cámara del Tribunal de Auditoría de Túnez, por su artículo "La Auditoría Integral", publicado en la edición de abril de 2001 de la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental.

El trabajo que entre un congreso y otro realizan los comités y grupos de trabajo de la INTOSAI es de suma importancia para lograr la misión de la organización. A continuación se comenta un resumen de los informes presentados por los comités y grupos de trabajo en ocasión del XVIII INCOSAI:



Sir John Bourn, acompañado por Lady Bourn, sostiene el Premio Kandutsch, ganado por la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.



El Sr. Jameleddine Khemakhe recibe el Premio Elmer Staats del presidente de la Revista, doctor David Walker.

COMITÉ DE NORMAS DE AUDITORÍA

El Comité de Normas de Auditoría emitió su más reciente trabajo "Directrices de implementación para auditorías de gestión", el cual fue presentado y aprobado en este congreso de la INTOSAI. Para implementar las disposiciones del plan estratégico, el referido Comité cooperará estrechamente con otros comités de la INTOSAI en la formación de un Comité de Normas Profesionales; además, seguirá trabajando sobre directrices de auditoría financiera con el IAASB, creará un grupo de trabajo sobre auditoría de cumplimiento, revisará y considerará posibles cambios al código de ética (fundamentalmente para reflejar los recientes cambios hechos al código de la IFAC, en lo que se refiere a la rotación de personal y al litigio entre el auditor y el auditado), actualizará y desarrollará continuamente la bibliografía y la página web, y colaborará con la IDI sobre la mejor manera de promover el uso de las normas y directrices de auditoría de la INTOSAI entre las EFS miembros.

EL SUBCOMITÉ PARA LA INDEPENDENCIA DE LAS EFS

Establecido como un subcomité del Comité de Normas de Auditoría, realizó una encuesta sobre el estado de independencia de las EFS miembros e hizo una serie de recomendaciones para su mejoramiento.

Los procedimientos de aplicación, y los resultados de un segundo estudio realizado en el año 2003 sobre la independencia de las EFS se presentaron y discutieron en el Seminario ONU / INTOSAI celebrado en abril de 2004 en Viena.

El plan de trabajo 2004-2007 de este subcomité, aprobado en el XVIII INCOSAI, exige identificar las iniciativas regionales acerca de la independencia de las EFS, con el fin de desarrollar estudios de casos que serán presentados en el XIX INCOSAI. Asimismo, el subcomité promoverá la independencia de las EFS por medio de diversas iniciativas: estudiando el desarrollo de normas mínimas de independencia de las EFS, y desarrollando normas de implementación que tomen en consideración diferentes sistemas de auditoría.

COMITÉ DE NORMAS DE CONTABILIDAD

El comité ha presentado los textos formales de comentarios sobre la mayoría de las nuevas Normas de Contabilidad del Sector Público Internacional (IPSAS) emitidas por el PSC en los últimos tres años y las cartas

comentario sobre los borradores de normas clave, además de otros documentos circulados para ser comentados. La participación del comité en las actividades del IFAC / PSC lo han capacitado para que defienda otras materias de interés para la comunidad de la INTOSAI. Entre estas se incluye la traducción de las normas a idiomas diferentes del inglés, la necesidad de proporcionar orientación para la transición, para aquellos que deseen adoptar la contabilidad sobre la base de acumulación, y la necesidad de desarrollar un marco conceptual para ayudar en el desarrollo de normas.

Aunque se espera que el comité cese en sus operaciones independientes, basándose en el plan estratégico recientemente adoptado, las actividades de la INTOSAI relativas a las normas de contabilidad continuarán e incluyen lo siguiente:

- seguir participando en las actividades para establecer normas de contabilidad de IFAC / PSC,
- informar periódicamente sobre las actividades actuales y las actividades del PSC planificadas para los miembros de la INTOSAI,
- estimular a los miembros de la INTOSAI para que le presenten directamente al PSC los comentarios relativos a sus borradores de exposición y los documentos similares, y
- facilitar el intercambio de información y el intercambio de conocimientos entre las EFS.

COMITÉ DE NORMAS DE CONTROL INTERNO

El trabajo desarrollado por el comité en los últimos tres años se ha centrado en la actualización de las Directrices para las Normas de Control Interno, para integrar a las directivas el marco de control interno del Comité sobre Organizaciones Patrocinantes de la Comisión Treadway (COSO), darle más relevancia al aspecto ético de las operaciones, y ponerle más atención a los controles de la tecnología de la información. El documento actualizado, Directrices para las Normas de Control Interno para el Sector Público, se presentó y aprobó en Budapest. El más reciente producto del Comité de Normas de Control Interno actualiza las directivas de control interno de la INTOSAI.

La segunda Conferencia Internacional de Normas de Control, celebrada en Budapest en mayo de 2000, hizo una serie de recomendaciones concernientes a las actividades del Comité de Normas de Control Interno de la INTOSAI, la mayoría vinculadas con el concepto de la gobernanza corporativa. Como los sistemas de control efectivo constituyen una piedra angular del buen gobierno, este asunto es una materia que debe considerar el Comité de Normas de Control Interno, especialmente lo relacionado con la auditoría interna, los comités de auditoría y las evaluaciones de control interno. En los próximos años, el Comité proyecta examinar el modo de desarrollar aún más algunos de estos ítems, lo que posiblemente conducirá a una elaboración adicional de las directivas.

COMITÉ DE DEUDA PÚBLICA

El Comité ha seguido estimulando la investigación, elaboración y difusión de documentos técnicos sobre auditoría de la deuda pública entre los miembros de la INTOSAI, mediante la publicación de “Riesgos fiscales: implicaciones para la administración de la deuda y el rol de las EFS” y “Administración de la deuda pública y vulnerabilidad fiscal”, documentos que fueron presentados y aprobados en el congreso. El Comité de Deuda Pública ha promovido activamente la capacitación para el mejoramiento técnico y profesional del personal de las EFS, en el área de la auditoría de la deuda pública. En el año 2002, y en coordinación con la IDI, inició un programa de capacitación sobre auditoría de la deuda pública en la OLACEFS. El primer taller de capacitación regional se efectuó en Colombia (año 2003) y el segundo en República Dominicana (año 2004). Actualmente, el comité evalúa la factibilidad de extender, a solicitud, el programa de capacitación a otras regiones de la INTOSAI.

COMITÉ DE AUDITORÍA DE TI (TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN)

Este Comité ha constituido una plataforma para el intercambio de información sobre asuntos relacionados con la TI, manteniendo un directorio de TI, publicando en la revista “IntolT Journal” (Revista hacia el interior de la TI), difundiendo una amplia variedad de información sobre TI por medio de su página web y realizando seminarios trienales de auditoría de gestión.



Además de realizar una labor informativa, el Comité se ha centrado en el desarrollo del conocimiento y las destrezas mediante diversas iniciativas: ha desarrollado cursos de auditoría TI publicados en su página web. Adicionalmente, se están transformando los módulos de capacitación avanzada sobre gerencia de inversión de TI y técnicas de estimación de costos para auditoría, de la Oficina General de Auditoría del gobierno de EE UU en módulos de capacitación avanzada. El proyecto del comité sobre administración de la infraestructura de TI derivó en una serie de directrices para auditoría de la gerencia de servicio TI, las cuales también están disponibles en su página web.

El Comité también completó una lista de referencia de material sobre auditoría de gestión en dos categorías: auditoría TI en el sector público (informes publicados por miembros de la INTOSAI y por otros auditores del sector

público) y orientación relacionada con TI (publicaciones de organizaciones del sector público, otras organizaciones y organismos profesionales y eruditos). Adicionalmente, se han concluido los proyectos de investigación sobre CAAT (técnicas de auditoría asistidas por computadora) para auditoría no financiera y la idoneidad de las leyes de la cibernética, y en la actualidad se está realizando una investigación sobre las medidas tomadas para contrarrestar el fraude en el ambiente de TI, los sistemas a campo traviesa dentro de la organización y la auditoría del gobierno electrónico.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE PRIVATIZACIÓN

La última publicación del grupo de trabajo “Directrices sobre la mejor práctica para la auditoría de riesgo en sociedades públicas/privadas” y la propuesta de un futuro programa de trabajo, fueron adoptados por el congreso.



Los asistentes del XVIII INCOSAI.

Antes de su próxima reunión anual, por celebrarse en Brasil en septiembre de 2005, el grupo de trabajo abordará su nuevo envío del XVIII INCOSAI. El programa incluirá lo siguiente:

Cooperar más con la IDI en el desarrollo de la capacitación de las EFS en privatización, regulación económica y sociedades públicas / privadas. El grupo de trabajo seguirá apoyando a la IDI, no sólo proporcionándole material para la capacitación técnica, sino ofreciéndole expertos en la materia que ayuden a impartir los cursos de capacitación, cuando sea necesario.

Rediseñar la página web del grupo de trabajo, para mejorar tanto el contenido como la amigabilidad de la misma para el usuario.

Desarrollar estudios de casos sobre privatización, regulación económica y sociedades públicas/privadas que ofrezcan orientación práctica sobre asuntos técnicos clave y tomen en cuenta las diferencias entre las EFS. Los asuntos serán ilustrados con ejemplos tomados de experiencias de las EFS miembros en sus propios países.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE AUDITORÍA AMBIENTAL

En el congreso se presentaron dos documentos que fueron adoptados como directrices de la INTOSAI "Auditoría ambiental y auditoría de regularidad" y "Desarrollo sostenible: el rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores". Además, se aprobaron dos documentos, uno sobre auditoría de asuntos del

agua y otro sobre auditoría de manejo de desechos.

El Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental sigue publicando sus orientaciones sobre manejo del agua, para las EFS.

Junto con la IDI, el grupo ha desarrollado y dictado dos programas piloto de un curso de capacitación de dos semanas sobre auditoría ambiental para las EFS. Las auditorías concurrentes, conjuntas y coordinadas siguen siendo una prioridad, en especial las de los acuerdos ambientales internacionales y de ecosistemas por las EFS europeas. También planea colaborar con otras organizaciones, entre ellas el Programa para el Ambiente de las Naciones Unidas.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE AUDITORÍA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

El Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Instituciones Internacionales, del cual forma parte la Contraloría venezolana, publicó los principios y ejemplos de mejores prácticas en Auditoría de las Instituciones Internacionales. Este grupo de trabajo *ad hoc* fue disuelto en el XVIII INCOSAI, después de cumplir con el mandato asignado. El documento del grupo de trabajo sobre los principios para los mejores arreglos de auditoría de instituciones internacionales se recogió en un manual -de un solo volumen, y en todos los idiomas- de la INTOSAI. El manual es una herramienta para las EFS, pero se puede distribuir entre las instituciones internacionales, los gobiernos y sus representantes en instituciones internacionales.



En otra ponencia, el grupo de trabajo propuso ejemplos de normas y regulaciones relevantes que deberían regir la auditoría de una institución internacional. También desarrolló un documento que sirve para orientar la implementación de principios que las EFS pueden aplicar para promover y preparar las mejores prácticas, cuando aspiran ser auditores externos de las instituciones internacionales. Por último, el grupo de trabajo emitió un documento que contiene una lista de las instituciones internacionales, el cual surgió del estudio sobre los arreglos de auditoría en las instituciones internacionales hecho por el grupo.

En atención a la propuesta formulada por el Auditor General de Noruega, Presidente de este grupo de trabajo, se aprobó que el grupo pasaría a conformarse en un equipo de trabajo (task force) por un período definido, que asistiera a las EFS en implementación de los principios propuestos en los documentos publicados y para que profundice asimismo sobre las estrategias para su aplicación.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

El grupo de trabajo, presentó en el congreso de Budapest el borrador del

documento "Evaluación de programas para las EFS: un texto elemental". El documento resume los conceptos básicos de evaluación de programas e incluye ejemplos de las EFS, de asociaciones de evaluación profesional y grupos de todo el mundo. También plantea la interrelación entre la auditoría de gestión y la evaluación de programas, una definición de evaluación de programas y los términos técnicos relacionados con dicha evaluación, los retos que se plantean en la planificación y el diseño de evaluaciones, la metodología de evaluación de programas, los nuevos modos de realizarla y las futuras perspectivas para ejecutarla. El documento será presentado para su aprobación en el próximo INCOSAI.

TASK FORCE PARA LUCHAR CONTRA EL LAVADO INTERNACIONAL DE DINERO

Este task force ha comenzado a identificar los modos de cooperar con las organizaciones multilaterales en actividades antilavado de dinero. También está planificando establecer una página web para compartir prácticas y procedimientos antilavado de dinero y proyecta explorar y promover la capacitación en auditoría de antilavado de dinero.





IX CONGRESO LATINOAMERICANO de AUDITORÍA INTERNA

La Federación Latinoamericana de Auditoría Interna (FLAI) celebró su IX Congreso Latinoamericano de Auditoría Interna (IX CLAI) en la Ciudad de México, D.F., México, del 27 al 29 de octubre de 2004. Este Congreso fue organizado por el Instituto Mexicano de Auditores Internos A.C. (IMAI) con el auspicio de The Institute of Internal Auditors, Inc. (IIA) y al mismo participó el doctor Rafael Armada Rojas, Auditor Interno de esta Contraloría General.

La invitación extendida por el Comité Organizador sustenta que el ambiente de negocios está atravesando por un proceso en donde lo cotidiano es el cambio. Globalización de los mercados, acelerada innovación tecnológica, competencia intensa y creciente, consumidores exigentes son los nombres de la profunda transformación que vive la empresa moderna y que ha dado lugar a una nueva concepción estructural de

las organizaciones. Los recientes escándalos financieros y la promulgación del Acta Sarbanes-Oxley, en los Estados Unidos, han puesto presión adicional sobre los profesionales de la auditoría, el control y el aseguramiento de la tecnología de información (TI) para identificar oportunamente el fraude y otras irregularidades. Dentro del contexto de estas presiones externas, los esquemas de Gobierno Corporativo y de Administración de Riesgos en las Empresas (ERM por sus siglas en inglés) han surgido como una valiosa herramienta para establecer objetivos organizacionales, identificar y catalogar riesgos y oportunidades, determinar las mejores respuestas y supervisar la eficacia del proceso y de sus componentes en el transcurso del tiempo.

En ese contexto de cambio dinámico en la forma de hacer negocios, distintos acontecimientos han provocado



un fuerte impacto en la comunidad mundial a partir de la caída de empresas de renombre y firmas cuya responsabilidad era el control y la supervisión directa, todo lo cual demanda de los profesionales de Auditoría Interna mayores atributos de competencia, orientándolos a ser más proactivos en la adopción de prácticas exitosas en beneficio de las organizaciones a las cuales sirven.

El programa técnico del Congreso se integró en cinco sesiones generales, correspondiendo dos de ellas a las ceremonias de inauguración y de clausura, y las tres restantes a exposiciones magistrales y paneles relacionados con el tema central y lema del IX CLAI: Auditoría Interna y Gobierno Corporativo”.

Entre los tópicos que conformaron el programa podemos señalar:

Actualización: Auditoría basada en riesgos, Código de mejores prácticas corporativas, Comités de auditoría y gobernabilidad, Desafíos en la aplicación de la Ley Sarbanes-Oxley, enfoque COSO, tendencias en auditoría interna, la auditoría interna y la protección al medio ambiente, y control interno en el entorno de tecnología de información.

Generales: El auditor interno ante el fraude y la corrupción, Ética y desempeño organizacional, Aplicación de la tecnología en información en la prevención y detección de fraudes, Balance Score Card, E-business, normas y prácticas de la auditoría interna, aseguramiento de calidad en la audi-

toría interna, y la importancia de la certificación profesional.

Experiencia en el sector gubernamental: armonización contable en los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal; experiencias de la Auditoría Superior de la Federación de México en las auditorías de desempeño; auditoría de las cuentas públicas municipales; la rendición de cuentas en las entidades federativas; E-gobierno; control y auditoría de la gestión pública; y tendencias en la auditoría de contratos de construcción.





IX CONGRESO INTERNACIONAL del CLAD

Del 2 al 5 de noviembre de 2004 se celebró en Madrid, España, el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, evento que se ha convertido en una instancia útil para que los participantes, las instituciones y los gobiernos a los que pertenecen se conozcan, establezcan relaciones y contactos institucionales, académicos y profesionales, intercambien información sobre sus experiencias y suscriban acuerdos y programas interinstitucionales de cooperación e integración.

En tal sentido, podemos decir que el congreso se ha constituido en un foro internacional de intercambio de experiencias, investigaciones e información y un punto de encuentro y contacto. El primero de ellos se efectuó en Río de

Janeiro, Brasil (1996), y los siguientes en: Isla de Margarita, Venezuela (1997); Madrid, España (1998); Ciudad de México, México (1999); Santo Domingo, República Dominicana (2000); Buenos Aires, Argentina (2001); Lisboa, Portugal (2002); y Ciudad de Panamá, Panamá (2003).

En cada uno de estos eventos se ha logrado la presentación promedio de 400 exposiciones, organizadas alrededor de los 85 paneles por Congreso y con una asistencia media aproximada de 1.000 participantes en cada evento.

El IX Congreso estuvo estructurado en 119 paneles y contó con la participación de más de 1.200 funcionarios gubernamentales, consultores y profesores universitarios, provenientes fundamentalmente de los 25 miembros del CLAD de América Latina, el Caribe y la



Península Ibérica, y de otros países europeos, de Estados Unidos de Norteamérica y de Canadá. El Acto Inaugural estuvo presidido por Su Majestad, el Rey de España.

El panel 13 “Gobernabilidad democrática e integración en el desarrollo latinoamericano” sustenta su tema así:

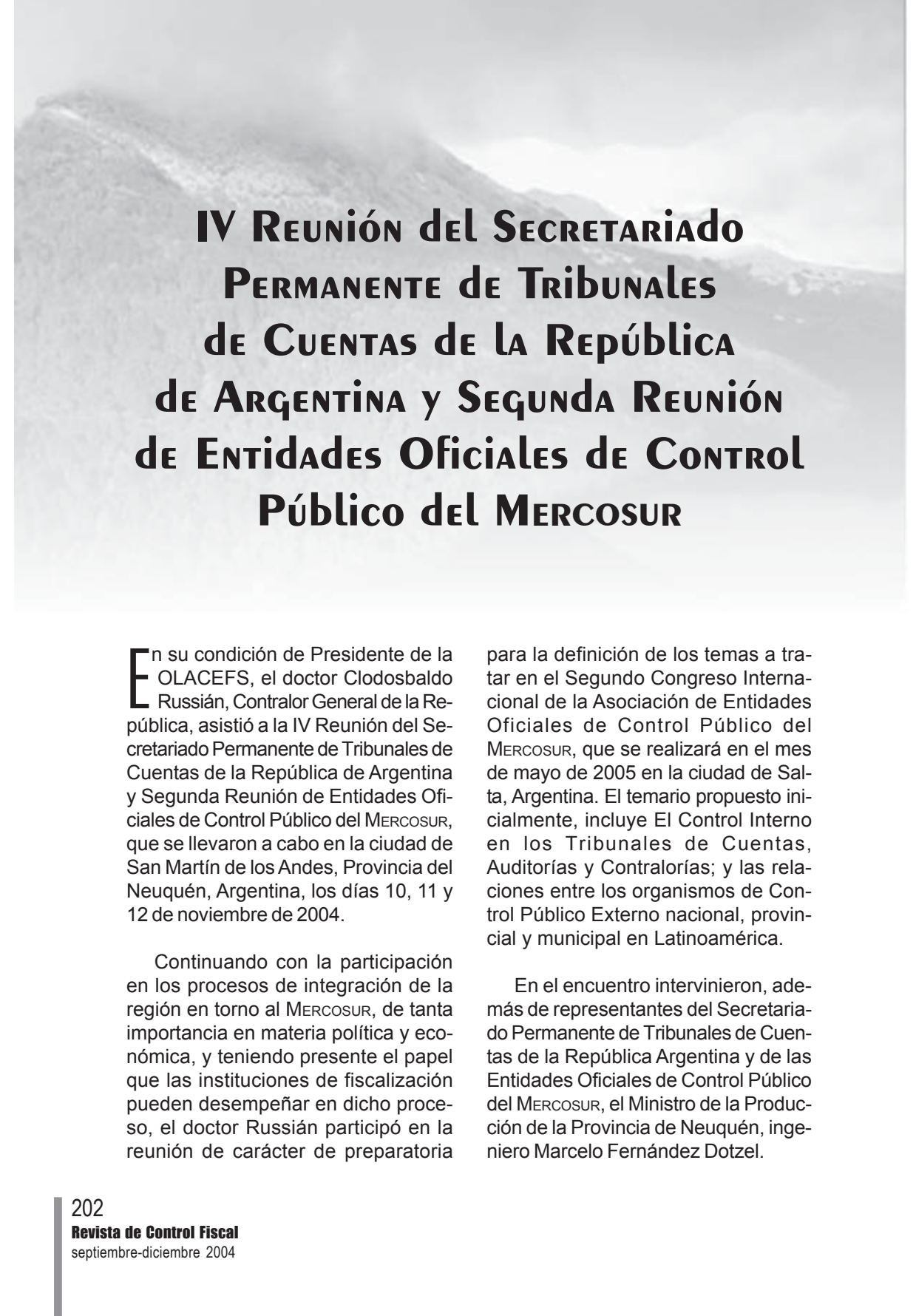
Pensar en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para la región, nos impone imaginar nuestro futuro desde una perspectiva distinta. El futuro a construir debe ser visto desde el futuro deseado, que pueda hacerse posible, cuya construcción y fraguado no dependan de lo que hemos sido ni de lo que somos, sino de lo que queremos ser. En razón de ello, la Gobernabilidad Democrática tiene que estar asociada a un proceso de cambios profundos, que tenga como objetivo la implantación de un modelo de desarrollo humanístico, fundamentado en la justicia social y en la democratización económica. Así como también, la edificación de esa nueva Gobernabilidad Democrática tiene que tener presente que la Integración de los países de la región, debe trascender lo meramente económico, mercantil; para transitar hacia una integración cultural. Construir, pues, una nueva Gobernabilidad Democrática en América Latina, inundada de justicia social, es el reto de éste tiempo. Sólo así será posible derrotar la pobreza, la iniquidad y la exclusión social.

En el citado panel intervinieron los doctores Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República Bolivariana

de Venezuela, con una ponencia titulada “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades de Fiscalización Superior”; Nelson Pineda Prada, Embajador Representante Alterno de la Embajada de Venezuela en la OEA, con la ponencia “La Gobernabilidad democrática en las Américas: El caso de Venezuela”; Amado de Jesús Moreno Pérez, profesor del Departamento de Antropología y Sociología, de la Facultad de Humanidades y Educación, Universidad de Los Andes (ULA) con “Democracia participativa, integración y desarrollo”; Rafael Correa Flores, Secretario General, Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) con “Estado actual de integración regional latinoamericana y caribeña”; y Filinto Durán Chuecos, Diputado Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) con “La exclusión y la reforma de las políticas de previsión social”.

Fueron coauspiciantes del Congreso relevantes organismos internacionales de cooperación bi/multilaterales, entre los cuales podemos mencionar a los siguientes: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM).

Los trabajos y resultados del IX Congreso Internacional del CLAD están disponibles vía internet, en el Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE).



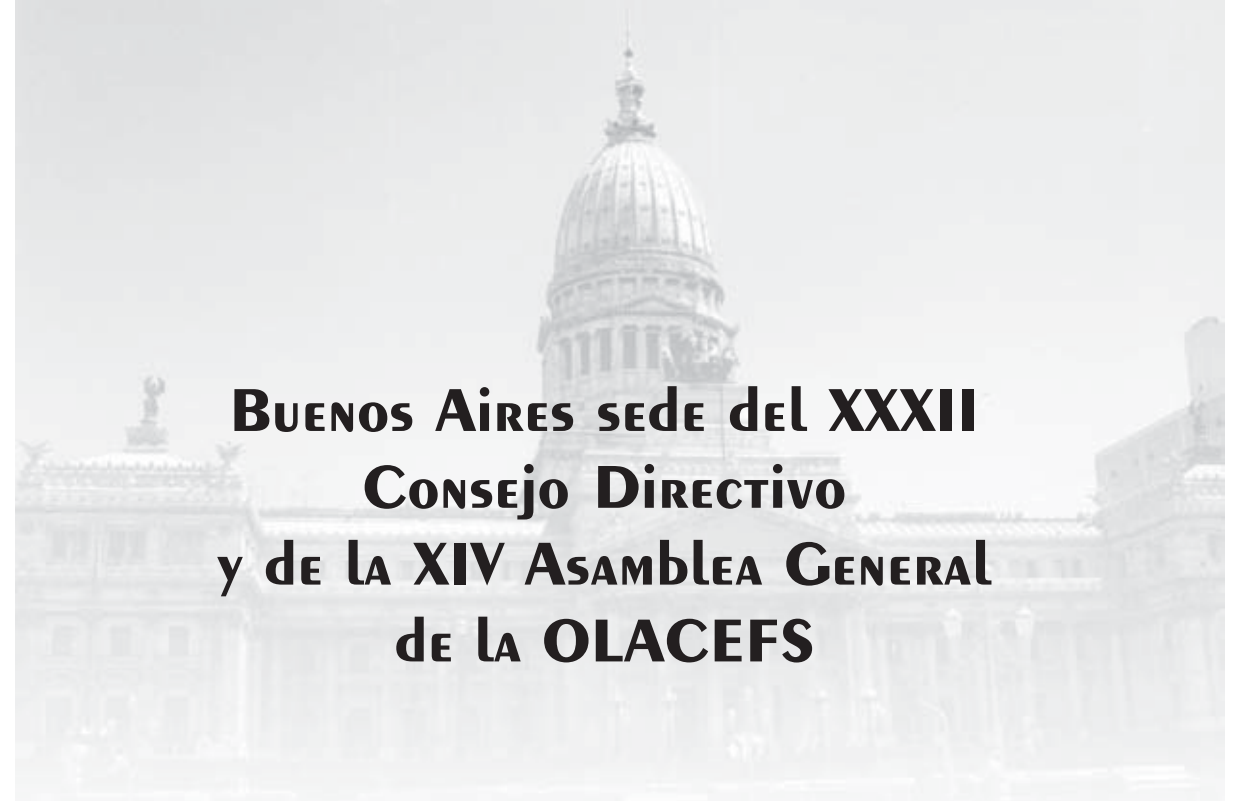
IV REUNIÓN DEL SECRETARIADO PERMANENTE DE TRIBUNALES DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA Y SEGUNDA REUNIÓN DE ENTIDADES OFICIALES DE CONTROL PÚBLICO DEL MERCOSUR

En su condición de Presidente de la OLACEFS, el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República, asistió a la IV Reunión del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República de Argentina y Segunda Reunión de Entidades Oficiales de Control Público del MERCOSUR, que se llevaron a cabo en la ciudad de San Martín de los Andes, Provincia del Neuquén, Argentina, los días 10, 11 y 12 de noviembre de 2004.

Continuando con la participación en los procesos de integración de la región en torno al MERCOSUR, de tanta importancia en materia política y económica, y teniendo presente el papel que las instituciones de fiscalización pueden desempeñar en dicho proceso, el doctor Russián participó en la reunión de carácter de preparatoria

para la definición de los temas a tratar en el Segundo Congreso Internacional de la Asociación de Entidades Oficiales de Control Público del MERCOSUR, que se realizará en el mes de mayo de 2005 en la ciudad de Salta, Argentina. El temario propuesto inicialmente, incluye El Control Interno en los Tribunales de Cuentas, Auditorías y Contralorías; y las relaciones entre los organismos de Control Público Externo nacional, provincial y municipal en Latinoamérica.

En el encuentro intervinieron, además de representantes del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina y de las Entidades Oficiales de Control Público del MERCOSUR, el Ministro de la Producción de la Provincia de Neuquén, ingeniero Marcelo Fernández Dotzel.



BUENOS AIRES SEDE DEL XXXII CONSEJO DIRECTIVO Y DE LA XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS

En la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, en las instalaciones del Hotel Sheraton Libertador, durante los días 15 al 19 de noviembre de 2004, se llevaron a cabo las Sesiones Plenarias, Técnica Final y Administrativa de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, así como su XXXII Consejo Directivo.

XXXII REUNIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA OLACEFS

El día 15 de noviembre de 2004, se realizó la XXXII Reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS, convocada con el fin de analizar y deliberar sobre los asuntos consignados en el orden del día establecido. A la cita asistieron los siguientes señores consejeros: doctor Clodosbaldo Russián Uzcátegui, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela y Presidente de la

OLACEFS; licenciado Alvin Weeden Gamboa, Contralor General de la República de Panamá y Secretario Ejecutivo de la OLACEFS; doctor Francisco Javier Galiano Morán, Contralor General de la República de Paraguay; licenciada Lina Pedraza Rodríguez, Ministra de Auditoría y Control de la República de Cuba; doctor Ricardo Antonio Galo Marengo, Presidente del Tribunal de Cuentas de la República de Honduras; y doctor Leandro O. Despouy, Presidente de la Auditoría General de la Nación Argentina.

De igual modo estuvo presente el doctor Gustavo Sciolla Avendaño, Contralor General de la República de Chile y Auditor Principal de la OLACEFS; y, como invitado, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador doctor Rafael Hernán Contreras Rodríguez.



También estuvieron presentes en la reunión los siguientes funcionarios: por la EFS de Panamá el doctor Enrique Lau Cortés y el licenciado. Omar Lynch; por la EFS de Honduras, el ingeniero Roberto Antonio Galvez Bueno; por la EFS de Paraguay, el licenciado Juan Francisco Sotomayor Flores; por la EFS de Venezuela, la ingeniera Yadira Espinoza Moreno y el arquitecto Marcelo Cartaya; por la EFS de Chile, el licenciado Hernán LLanos, el doctor Gastón Astorquiza y el contador Luis Tellez; y por la EFS de Argentina los doctores Alfredo Fóllica e Irene Esculi.

Entre los asuntos que contempló la Agenda y que fueron aprobados y pasados para el conocimiento y aprobación de la XIV Asamblea General cabe mencionar los siguientes: el Informe de la Presidencia por el período correspondiente del 15 de octubre de 2003 al 15 de noviembre de 2004; el Informe de la Secretaría Ejecutiva y Seguimiento de los Acuerdos pendientes del Consejo Directivo; la fecha propuesta para la realización de la XV Asamblea General en San Salvador, El Salvador, del 6 al 11 de junio de 2005; el Informe del Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y Reglamentos (CER); el Proyecto de Reglamento para el tratamiento de la morosidad en el pago de las cuotas de membresía, elaborado por el CER; la propuesta elaborada por el CER referida a Términos de Referencia para la creación de una Mesa de Enlace Permanente EUROSAL-OLACEFS, haciéndose constar que ésta estará integrada sólo por dos miembros (los Presidentes de cada una de las Organizaciones), y someterla a consideración de la XIV Asam-

blea General; el Proyecto de Lineamientos Generales que deben ser considerados por los Comités y Comisiones para la elaboración de los Términos de Referencia que regulen su funcionamiento, según anexo al Informe presentado por el CER; el Informe presentado por el Comité de Capacitación Regional (CCR); el Plan Operativo de Capacitación Regional (POCR 2005), elaborado por el CCR; la delegación en el Consejo Directivo, de la responsabilidad de aprobar el plan anual de capacitación 2005; la reformulación de los Términos de Referencia de la Comisión de las Tecnologías de Información y Comunicaciones de la OLACEFS propuesta por la EFS de Chile; la propuesta para que el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y el Ministerio de Auditoría y Control de la República de Cuba integren la Comisión de las Tecnologías de Información y Comunicaciones de la OLACEFS; el informe de auditoría a los estados financieros de la OLACEFS al 30 de setiembre de 2004 presentado por la Contraloría General de la República de Chile en su carácter de Auditor Principal de la Organización; el Presupuesto para el ejercicio 2005 presentado por la Secretaría Ejecutiva; el proyecto de declaración en relación con el documento "La auditoría de la deuda pública y debate sobre nueva arquitectura financiera internacional" elaborado por la EFS de Argentina; el proyecto de resolución por el cual se instruya a la Secretaría Ejecutiva a impulsar los mecanismos tendientes a la modificación del art. 72 del Reglamento de la Carta Constitutiva, de manera que los miembros adherentes a partir del ejercicio 2004 abonen una cuota de membresía similar a la que



pagan como miembros de INTOSAI, correspondiendo que regularicen el pago de las cuotas adeudadas de fecha anterior, conforme los importes establecidos por la reglamentación vigente; la solicitud de incorporación a la Organización del Tribunal de Cuentas de Santa Catarina de Brasil; proponer como tema del VIII Concurso Anual de Investigación la propuesta de la EFS de Colombia “El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los procesos de integración económica y en los Tratados de Libre Comercio”; proponer como temas a ser objeto de deliberación durante la XVI Asamblea General de la OLACEFS a celebrarse en la República del Ecuador en el año 2006: “El Fideicomiso de fondos y mandatos, rendición de cuentas y fiscalización”, propuesto por la EFS de México; “La auditoría de impacto en la perspectiva del control gubernamental”, propuesto por la EFS de Chile y “Los procesos de integración y la globalización en el control gubernamental” propuesto por la EFS de Venezuela; y la postulación de la Contraloría General de la República de Chile a ocupar la Presidencia de la OLACEFS.

XIV ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA OLACEFS

Luego del registro de los participantes, se dio inicio a la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS. Correspondió debatir el día 16 de septiembre el Tema I “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”; asimismo, la IDI expuso sobre el proyecto E-learning; y la Sindicatura General de la Nación expuso sobre la “Evaluación de las

Políticas Sociales a través de la Red Federal de Control”.

El 17 de noviembre de 2004 se debatieron los temas II “El Control de los Servicios Municipales o Locales” y III “Rendición de Cuentas”.

El 18 de noviembre de 2004, se dio inicio a las Sesiones Plenarias, Técnica Final y Administrativa de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, a la cual asistieron en representación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros activos, los jefes de delegación siguientes: doctor Leandro O. Despouy, Presidente de la Auditoría General de la República Argentina; doctor José Jorge Treviño Paredes, Contralor General de la República de Bolivia; ministro Valmir Campelo, Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil; doctor Gustavo E. Sciolla Avendaño, Contralor General de la República de Chile; doctor Antonio F. Hernández Gamarra, Contralor General de la República de Colombia; licenciada Marta Acosta, Subcontralora General de la República de Costa Rica, en representación del doctor Alex Solís Fallas, Contralor General de la República de Costa Rica; licenciada Lina Pedraza Rodríguez, ministra de Auditoría y Control de la República de Cuba; doctor Genaro Peña Ugalde, Contralor General del Estado de la República del Ecuador; doctor Rafael Hernán Contreras, Presidente de la Corte de Cuentas de El Salvador; licenciado Edgar Roberto Avila Guerra, Director, en representación del licenciado Joaquín Flores España, Subcontralor General encargado de la Contraloría General de Cuentas de la



La gráfica recoge a parte de los asistentes a la XXXII reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS.

República de Guatemala; doctor Ricardo Galo Marengo, Contralor General del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras; C.P.C. Juan Manuel Portal, Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, en representación del C.P.C. Arturo González de Aragón Ortíz, Auditor Superior de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos; licenciado Juan A. Gutiérrez Herrera, Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República de Nicaragua; licenciado Alvin Weeden Gamboa, Contralor General de la República de Panamá; doctor Francisco Javier Galiano Morán, Contralor General de la República de Paraguay; doctor Genaro Matute Mejía, Contralor General de la República del Perú; doctor Máximo R. Castillo Salas, Presidente de la Cámara de Cuentas de República Dominicana; doctor Jorge Francisco Egozcue, ministro, en representación del Contador Guillermo Ramírez Rodríguez, Presidente del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay; doctor Clodosbaldo Russián Uzcátegui, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela.

Respecto a las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros adherentes,

éstas acreditaron como jefes de sus delegaciones a las siguientes personas: licenciado Luis Martínez Noval, Consejero del Tribunal de Cuentas de España; y doctor Alfredo José Sousa, Presidente del Tribunal de Cuentas de Portugal.

Por su parte, las Entidades Fiscalizadoras miembros afiliados, acreditaron a los siguientes jefes de delegación: doctor Manoel Figueredo Castro, Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Bahía; doctor Víctor José Faccioni, Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande do Sul; doctor Henrique Naigeboren, Contralor Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná; doctor Simao Pedro Toledo, Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Minas Gerais; doctor Oscar González Arana, Contralor General de Bogotá D.C.; y doctora Martha Cecilia Vélez Vélez, Contralora General de Medellín.

En su calidad de miembros observadores permanentes, las organizaciones acreditaron como jefes de sus delegaciones a las siguientes personas: doctor Rubén Quijano, Presidente del Secretariado Permanente de Tribunales de



Cuentas de la República Argentina; y doctor Juan Carlos Madina Ovalle, Presidente del Consejo Nacional de los Contralores de Colombia.

Como invitado de Honor asistió el doctor Arturo Aylwin, ex Contralor General de la República de Chile; y como invitados especiales participaron las siguientes personalidades: doctor Josef Moser, Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria y Secretario General de la INTOSAI; licenciada Mónica González Koss, Oficial Encargada de la Secretaría General de la INTOSAI; licenciado Giorgio Clemente, Asesor del Tribunal de Cuentas Europeo; doctor Serguey V. Stepashin, Presidente de la Cámara de Cuentas de Rusia; licenciado Nicolay V. Parusin, Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales de la Cámara de Cuentas de Rusia; licenciada Else Karin Kristensen, Directora General IDI/INTOSAI; licenciado Luis Esteban Arrieta Castellar, Gerente de Programas IDI/INTOSAI; licenciado Richard Maggs, Director General, NAO/Reino Unido; licenciado Iain Johnston, Auditor Principal, NAO/Reino Unido; licenciada Francis García, Jefe de División GAO/Estados Unidos; licenciado Salomao Rivas Junior, Consejero del Tribunal de Cuentas del Estado de Santa Catarina, República Federativa del Brasil; licenciado Antonio Blasco, del Banco Mundial.

En cumplimiento de las atribuciones prescriptas en el Artículo 21 de la Carta Constitutiva, el doctor Alvin Weeden Gamboa, Secretario Ejecutivo de la OLACEFS, ofició como Secretario de la XIV Reunión de la Asamblea General.

Correspondió al doctor Clodosbaldo Russián, en su carácter de Presidente de la OLACEFS, instalar Asamblea General. En tal sentido, inició sus palabras con un merecido reconocimiento a la Auditoría General de la Nación de Argentina y destacó la presencia de representantes de los organismos internacionales cuya asesoría resulta tan valiosa a la OLACEFS, ellos son la IDI, el Banco Mundial, la GAO, EUROSAI, la Cámara de Cuentas de Rusia, y muy especialmente al doctor Arturo Alwyn Azócar, ex Contralor de Chile e Invitado Honorario de estas Asambleas.

El doctor Russián resaltó el rol de primer orden que desempeñan y continuarán desempeñando las EFS en este nuevo escenario de cambios en los ámbitos político, social, económico y tecnológico de los países, como son en la renovación de nuestras sociedades y democracias, en el rescate de los valores fundamentales que deben imperar y regir todo orden social como son la honestidad, la transparencia y la lucha contra la corrupción, esta última hoy en día de vital importancia.

Mencionó los avances y logros alcanzados por la Organización durante su gestión como son la realización de los encuentros anuales entre la OLACEFS y la EUROSAI, la implementación del principio de rotación de todos los miembros activos por los órganos de la OLACEFS (Presidencia, Consejo Directivo y Auditores, sede de la OLACEFS y consecuente Secretaría Ejecutiva); y en materia normativa de la Organización, las propuestas de Reglamento para el Tratamiento de la



Morosidad en el pago de las cuotas de membresía, los Lineamientos Generales para la elaboración de los Términos de Referencia de las Comisiones y Comités y una propuesta para los Términos de Referencia de la mesa de trabajo EUROSAI/OLACEFS.

Señaló además la cristalización durante su mandato de los frutos del Convenio BID-GAO-IDI-OLACEFS mediante la realización de cursos de Auditoría de Gestión, de Auditorías de Tecnologías, y de Auditorías Ambientales; y la invaluable colaboración de la IDI al elegir a la región OLACEFS para el curso de Auditoría de la Deuda Pública.

Luego de quedar oficialmente inaugurada la Asamblea General de la OLACEFS, en la Sesión Plenaria Técnica Final, la Presidencia destacó el exitoso desarrollo de las deliberaciones, al igual que las conclusiones y recomendaciones de las sesiones plenarias técnicas, contenidas en los Informes de Relatoría correspondientes a los tres temas abordados durante la XIV Asamblea General, ellos son: Tema I “El Control Ciudadano: Experiencias de las EFS”; Tema II “El Control de los Servicios Municipales o Locales”; y Tema III “La Rendición de Cuentas”.

Del Tema I “Control Ciudadano: Experiencias de las EFS”, la EFS de Venezuela fue la coordinadora, la EFS de Uruguay la moderadora y la EFS de Argentina la relatora. La ponencia principal fue preparada por la EFS de Venezuela, pero además hubo ponencias presentadas por las EFS de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Perú y España.

Del Tema II “El control de los Servicios Municipales y Locales” la Contraloría chilena fue la coordinadora de este tema, destacó la necesidad de que las EFS pongan una mayor atención a este campo de la auditoría. La EFS de República Dominicana intervino como moderadora, la EFS de Argentina como relatora, y muchas otras EFS, realizaron análisis y discusiones adicionales.

Respecto al Tema III “Rendición de Cuentas”, la EFS de Panamá, coordinadora del tema, preparó la ponencia principal. La EFS de Nicaragua fue la moderadora y la de Argentina, la relatora.

Luego que el Señor Presidente sometiera a consideración de los Señores Asambleístas el Orden del Día, previsto en la convocatoria de la Asamblea General, el Secretario Ejecutivo señaló que el Informe de Actividades que rinde la Presidencia se encontraba incluido en la carpeta distribuida oportunamente a los asambleístas, asimismo, indicó que este Informe era igual al Informe de Actividades de la Secretaría Ejecutiva, por lo que los miembros presentes dispensaron la lectura de ambos informes, aprobando dichos Informes de Actividades.

El Secretario Ejecutivo procedió a la lectura del Dictamen de Auditoría a los Estados Financieros de la OLACEFS, elaborado por la EFS de Chile en su calidad de Auditor Principal de la OLACEFS, en el cual se concluyó que dichos estados financieros presentan razonablemente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Organización,



los resultados de sus operaciones, los flujos de efectivo y los cambios en el patrimonio neto, de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados. Los asambleístas por unanimidad aprobaron el dictamen de auditoría de los Estados Financieros de la OLACEFS correspondiente al año 2003, elaborado por el Auditor Principal de la Organización, la Contraloría General de la República de Chile.

El Secretario Ejecutivo, con la venia de la Presidencia, procedió a explicar el Presupuesto de la OLACEFS, correspondiente al ejercicio 2005 el cual no mereció observaciones, aprobando la Asamblea el Plan de Trabajo y Presupuesto de la OLACEFS para el año 2005.

El Señor Secretario Ejecutivo invitó a la ingeniera Yadira Espinoza, Directora General Técnica de la Contraloría venezolana para que, en representación del Comité de Capacitación Regional (CCR), expusiera el Informe correspondiente. La citada funcionaria abordó, en su Informe, los siguientes puntos:

- a. Actualización de la Detención de Necesidades de Capacitación Regional,
- b. Realización de 4 cursos subsede y 2 cursos in situ (en Paraguay),
- c. Realización de las actividades previstas en el Convenio IDI-GAO-BID-OLACEFS (se cuenta con cursos de Auditoría de Gestión y de Auditoría Informática en formato digital, se ha capacitado en cada curso a 52 participantes pertenecientes a 15 EFS de la Región, que sumado a cursos brindados por és-

tos ha multiplicado el conocimiento a 380 auditores),

- d. Realización de las actividades previstas en el Programa de Auditoría en Deuda Pública (INTOSAI/IDI/OLACEFS). También se cuenta con un curso en formato digital, 78 auditores capacitados pertenecientes a 18 EFS,
- e. Proyecto e-learning,
- f. Espacio virtual del CCR,
- g. Diagnóstico de infraestructura,
- h. Programa de formación de especialistas en capacitación de adultos (IDI/OLACEFS),
- i. Pautas para el proceso de capacitación regional y local,
- j. Regulación del funcionamiento del CCR,
- k. Mejoramiento del sistema de comunicación de la estructura de capacitación,
- l. Plan Operacional de Capacitación Regional 2004-2005 y Plan Anual de Capacitación Regional 2005.

Luego de señalar los logros alcanzados, la ingeniera Espinoza puso de manifiesto la importancia del apoyo logístico de las EFS y la disponibilidad de tiempo de los expertos y especialistas que las EFS han cedido para el desarrollo de los programas. Como recomendaciones expuso, entre otras, la necesidad de una respuesta oportuna de las encuestas, la postulación de candidatos a los eventos respetando los perfiles, la previsión de recursos para cubrir los gastos que correspondan a las EFS de manera de poder participar



en los eventos de capacitación, facilitar en las EFS la multiplicación y aplicación de los conocimientos adquiridos en los cursos regionales.

Concluida la presentación del informe del CCR, la Asamblea, por unanimidad aprobó el Informe del Comité de Capacitación Regional de la OLACEFS, y delegó en el Consejo Directivo la responsabilidad de aprobar el Plan Anual de Capacitación 2005, que incluye a los cursos subsede programados.

La doctora Else Karin Kristensen, Directora General de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), presentó el Informe correspondiente al año 2004, así como los programas a efectuarse durante 2005, explicó que uno de esos programas es el destinado a incrementar el equipo de especialista, enmarcado dentro del Programa Regional de Capacitación de Largo Plazo implementado por la IDI en 1999, que se desarrolla en dos etapas: la primera, ya concretada, consistió en el Taller de Orientación y Evaluación de Habilidades (TOEH), con la asistencia de 53 candidatos nominados por sus EFS. La segunda etapa fue el rediseño del material del curso del TDDC/TI. Por otra parte, lo que resta del programa se llevará a cabo en el año 2005: el Taller de Desarrollo de Capacidades con un módulo de E-learning.

Otro proyecto a implementar es el Primer Programa Piloto en E-learning que desarrolla la IDI. Dicho curso será el equivalente a 2 semanas de clases y versará sobre Auditoría de Gestión. Se tiene pensado ejecutarlo en agosto del

2005, dirigido a 60 participantes, con una duración estimada de 10 semanas.

Concluida la exposición, la asamblea opinó favorablemente sobre el Informe presentado por la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI).

El Señor Presidente solicitó la cortesía de sala para que la doctora Irene Esculi, en representación del CER, brindara el Informe correspondiente, petición que le fuera concedida por la Asamblea. La doctora Esculi expuso el Informe mencionado, haciendo referencia a los siguientes aspectos:

- a. Elaboración definitiva del texto de la Carta y del Reglamento,
- b. Revisión del Reglamento de Admisión, Registro y Acreditamiento de Miembros,
- c. Revisión del reglamento sobre cursos de capacitación in situ y subsede,
- d. Revisión del Reglamento de Pago de Cuota de Membresía y Tratamiento de la Morosidad,
- e. Términos de Referencia para un Comité Permanente EUROSAI-OLACEFS,
- f. Revisión de Proyectos de Lineamientos para los Comités y Comisiones para la elaboración de términos de referencia,
- g. Revisión de la Carta Orgánica con el fin de permitir la participación de los miembros activos en las reuniones del Consejo Directivo,
- h. Rotación de todos los miembros activos por todos los órganos de la OLACEFS,



De izquierda a derecha los doctores: Alvin Weeden Gamboa, Gustavo Sciolla Avendaño y Clodosbaldo Russián, titulares de las Contralorías Generales de Panamá, Chile y Venezuela, respectivamente.

Concluido el informe de la doctora Esculi, el Señor Secretario Ejecutivo invitó a analizar las distintas propuestas presentadas por el CER que se encontraban en la carpeta distribuida. Luego que los assembleístas debatieron sobre cada uno de los documentos presentados, por unanimidad, aprobaron:

- a. el Informe del Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y Reglamentos (CER), el Reglamento sobre Aporte Económico de sus Miembros y la Morosidad del Pago,
- b. el Proyecto de Términos de Referencia de la Mesa de Enlace Permanente EUROSAL-OLACEFS,
- c. el Proyecto de Lineamientos Generales para la Elaboración de Términos de Referencia de los Comités y Comisiones de la OLACEFS,
- d. la propuesta de asistencia de los Miembros Activos de la OLACEFS a las reuniones del Consejo Directivo, con las modificaciones propuestas en oportunidad del debate,
- e. la propuesta de rotación de todos los miembros activos de la OLACEFS en el cargo de Presidente de la Organización como condición para volver a ser elegido, salvo aquéllos que hubiesen declinado su postulación,
- f. la propuesta de rotación de todos los miembros activos de la OLACEFS en el cargo de Consejeros Directivos de la Organización como condición para volver a ser elegido,



- salvo aquéllos que hubiesen declinado su postulación,
- g. la propuesta de rotación de todos los miembros activos de la OLACEFS en el cargo de Auditor de la Organización como condición para volver a ser elegido, salvo aquéllos que hubiesen declinado su postulación,
 - h. la propuesta de rotación de todos los miembros activos de la OLACEFS en su calidad de sede de la Organización como condición para volver a ser elegido, salvo aquéllos que hubiesen declinado su postulación,
 - i. la propuesta de ratificar el cumplimiento de las prescripciones del Art. 72 del Reglamento de la Carta Constitutiva por parte de los miembros adherentes, e instruir a la Secretaría Ejecutiva para que impulse los mecanismos legales tendientes a la modificación del Art. 72, de manera que a partir del ejercicio 2004, los miembros adherentes abonen en concepto de membresía una suma idéntica a la que pagan como miembros de INTOSAI.

El Señor Presidente solicitó al Señor Secretario Ejecutivo, que procediera a informar sobre el tema del VII Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS, para posteriormente efectuar el Acto de Premiación. El Comité de Evaluación estuvo conformado por las EFS de Uruguay, El Salvador, Chile y Venezuela. Dicho Comité determinó, luego de llevar a cabo el debido proceso de calificación de los 8 trabajos presentados, aplicando los criterios establecidos a ese fin, lo siguiente:

El primer puesto correspondió al señor Laercio Mendes Vieira, funcionario del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil con el trabajo "Contribuciones de las EFS para la Macrogestión de la Deuda Pública: Proposiciones para un Modelo de Auditoría Integrada", mientras que el segundo puesto correspondió al señor Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos, funcionario del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, con el trabajo "Por una nueva perspectiva de actuación para el control externo de la sociedad sobre la operación de la Deuda Pública y su impacto para el ciudadano". La ceremonia concluyó con la entrega de los diplomas correspondientes así como el agradecimiento para el Comité de Evaluación por la valiosa tarea realizada.

Seguidamente el Señor Secretario Ejecutivo explicó que la selección de temas bases para el "VIII Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS" había sido tratado por el Consejo Directivo, en Buenos Aires, en la reunión llevada a cabo previamente y que, luego de analizar las diversas propuestas presentadas, el Consejo Directivo había seleccionado el tema propuesto por la EFS de Colombia bajo el título "El papel de las EFS en los procesos de integración". Acto seguido, dicha propuesta fue puesta a consideración de los Señores Asambleístas sin existir observación alguna, acordando la Asamblea General aprobar el tema propuesto por la EFS de Colombia.

En cuanto a la determinación de los temas técnicos para la XVI Asamblea General a realizarse en el año 2006, la elección de las EFS Coordinadoras y



moderadoras de los temas aprobados, el Secretario Ejecutivo explicó que el Consejo Directivo había analizado los temas técnicos propuestos para la XVI Asamblea General a realizarse en el año 2006. Como consecuencia de ello, el Consejo Directivo propuso, como primer tema, “El fideicomiso de fondos y mandatos, rendición de cuentas y fiscalización”, sugerido por la Auditoría Superior de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos. Como segundo tema, el Consejo Directivo recomendó: “La Auditoría de impacto en la perspectiva del Control Gubernamental”, propuesto por la Contraloría General de Chile y, en tercer lugar, se propuso el tema presentado por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, a saber: “Los procesos de integración y globalización en el Control Gubernamental”.

Asimismo, el Señor Secretario Ejecutivo señaló que el Consejo Directivo solicitó que se delegase al citado Consejo, así como a la Secretaría Ejecutiva, la designación de los coordinadores y moderadores de los temas seleccionados, según las peticiones que, a tal fin, efectúen las EFS.

Puesto lo antedicho a consideración de los Señores Asambleístas, la Asamblea General decidió aprobar la selección de temas propuestos para ser abordados en la XVI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, a realizarse en el año 2006, encargando al Consejo Directivo y a la Secretaría Ejecutiva, la conformación de sus respectivos Comités Técnicos Coordinadores.

Pasando a tratar punto de la Agenda del día referente a la selección de la sede de la XVI Asamblea General de la OLACEFS a realizarse en el año 2006, el Señor Presidente resaltó la importancia de que todos los países alternen en su calidad de sedes, en la medida en que presentasen la solicitud correspondiente. Mencionó, asimismo, que las catorce Asambleas Generales Ordinarias ya realizadas habían tenido como sede catorce países distintos y que los países que aún no habían fungido como sede, no lo habían hecho debido a no haberlo solicitado. El Señor Presidente procedió a mencionar las solicitudes presentadas a la Presidencia de la OLACEFS, pertenecientes a la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador y a la Contraloría General de la República de Colombia luego de ser sometidas las propuestas a la consideración de los Señores Asambleístas, la Asamblea decidió por aclamación declarar a la República del Ecuador como Sede de la XVI Asamblea General de la OLACEFS, encargándose a la Contraloría General de Estado la organización de la misma y solicitarle a dicha entidad que proponga al Consejo Directivo, la fecha de su realización en el año 2006.

En cuanto a los Informes de avance de las representaciones de la OLACEFS en las Comisiones, los Grupos de Trabajo y en el Comité Directivo de la INTOSAI y Comisiones de la OLACEFS, la Asamblea, luego de oír las presentaciones, acordó tomar conocimiento de cada uno de los Informes.



Seguidamente la Presidencia invitó al doctor Rafael Hernán Contreras, Presidente de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador y de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS) a hacer uso de la palabra. El doctor Contreras informó sobre algunos de los logros concretos de OCCEFS, asimismo destacó que se concluyó en forma exitosa el “Proyecto OCCEFS- Banco Mundial”. También fue llevada a cabo la Jornada de Análisis, formulación y presentación al Banco Mundial del Proyecto “Sistema Regional de Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana”, con asistencia financiera del PNUD.

Con relación a los preparativos de la XV Asamblea General de la OLACEFS, el doctor Contreras puso de relieve la creación de diferentes comisiones para atender los distintos aspectos propios de este tipo de eventos. Igualmente destacó el diseño y puesta en funcionamiento de la página web de la Asamblea.

La Secretaría Ejecutiva procedió a dar lectura al proyecto de declaración propuesto por el Consejo Directivo a instancia de la EFS de Argentina, sobre la necesidad de que las EFS de la región reflexionen sobre el rol que les toca desempeñar en el control de la deuda pública en el marco del debate sobre la nueva arquitectura financiera internacional. Asimismo se declara la trascendencia de que las EFS promuevan el monitoreo permanente de los análisis de la sustentabilidad fiscal de la deuda, confeccionado por los orga-

nismos nacionales competentes, para lo cual deberán adquirir nuevos conocimientos y habilidades, evaluando medio, tipo y oportunidad de su opinión. De igual manera se declara la conveniencia de continuar profundizando el estudio sobre los pasivos contingentes aportando al debate en torno a los criterios que se siguen en los distintos países para su realización y exposición. Luego de la exposición, los asambleístas aprobaron la declaración sobre control de la deuda pública, a raíz del documento sobre “La auditoría de la deuda pública y debate sobre nueva arquitectura financiera internacional” elaborado por la EFS de Argentina.

En cuanto a la apertura del proceso de selección de Temas para las IV Jornadas EUROSAL/OLACEFS, el señor Secretario Ejecutivo indicó que las EFS deben enviar a la Secretaría Ejecutiva sus propuestas.

Continuando con la Agenda del día, el Señor Presidente recordó a los Señores Asambleístas que, en la Asamblea General celebrada en septiembre de 2002 en la ciudad de México, se eligió a la Contraloría General de la República de Chile como Auditor Principal de la OLACEFS y a la Contraloría General de la República de Colombia en el cargo de suplente. Asimismo, señaló que la Contraloría General de la República de Chile cumplió a cabalidad su función por lo que no fue menester la actuación del país suplente. Ante lo expuesto, postuló a la República de Colombia como Auditor Principal de la OLACEFS para el período 2005-2006



lo cual fue aceptado por la Asamblea sin existir observaciones. Seguidamente, el doctor Leandro Despouy, Presidente de la Auditoría General de la Nación de la República Argentina, hizo uso de la palabra para proponer la candidatura del Ministerio de Auditoría y Control de la República de Cuba al cargo de suplente del Auditor de la OLACEFS. Sometido a consideración de los presentes, la Asamblea aprobó por unanimidad la propuesta.

A continuación, el Señor Presidente puso a consideración de los Señores Asambleístas la solicitud efectuada por el Tribunal de Cuentas de Santa Catarina, Brasil, haciendo mención de que en el Informe de la Presidencia al Consejo Directivo, aprobado oportunamente, se consideró recomendar a la Asamblea la aceptación de la inclusión de dicha entidad en calidad de miembro afiliado de la Organización.

En relación con la elección de la EFS que asuma el órgano de la Presidencia para el período 2005-2006, el Señor Presidente señaló que la única postulación a la Presidencia de la OLACEFS había sido presentada por la Contraloría General de la República de Chile. En consecuencia, solicitó a la Asamblea la designación por aclamación del Dr. Gustavo Sciolla Avendaño, Contralor General de la República de Chile, para ejercer la presidencia de la OLACEFS durante el período 2005-2006, la cual fue aprobada.

Invitado a dirigir la palabra a la Asamblea, el señor Presidente electo de la

OLACEFS, Dr. Gustavo Sciolla Avendaño, agradeció la designación, manifestando que con ella se reconocía la perseverante lucha de la Contraloría General de Chile en mantener el imperio de la probidad en los actos de la Administración. Asimismo reconoció el sostenido apoyo brindado por la Cancillería chilena que comprendió y valoró la trascendencia de la decisión. Declaró su voluntad de responder adecuadamente a la confianza depositada, con espíritu de superación, con respeto y hermandad para con las EFS de la región y con miras a potenciar al máximo a la Organización, para que OLACEFS alcance una mayor relevancia continental y mundial al margen de cualquier consideración de tipo político.

Tras recordar el nacimiento de OLACEFS y el compromiso respecto de ella asumido por la Contraloría General de la República de Chile, quien no sólo participó del proceso de reforma de la Organización sino que lo hace activamente en sus distintas Comisiones y Comité, además de haber integrado diversos comités coordinadores de Temas Técnicos, destacó la incidencia de OLACEFS en la modernización de la EFS chilena, como inspiradora de nuevos conceptos de control, mediante sus importantes recomendaciones y el intercambio de experiencias o prestaciones recíprocas de asesoría.

Por último comprometió su esfuerzo para que se estudien y apliquen, entre otras recomendaciones, la de:

1. Mantener la absoluta independencia de la organización en el ejercicio de



El doctor Clodosbaldo Russián recibiendo un reconocimiento del Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande del Sur de Brasil.

- sus funciones frente al acontecer político y social;
2. contribuir a la unión de las EFS de la región, propiciando políticas destinadas a generar el contacto permanente entre quienes las dirigen e integran;
 3. propender al establecimiento de condiciones de funcionamiento que posibiliten el intercambio efectivo de experiencias entre EFS.

A continuación el Presidente en ejercicio de OLACEFS, doctor Clodosbaldo Russián Uzcátegui, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, saludó a los asambleístas y agradeció la participación que han tenido en el evento. Destacó que en enero de 2005 concluye la gestión que le fuera encomendada como Presidente de la OLACEFS, a la que dedicó sus mejores esfuerzos para fortalecerla y proyectarla en el ámbito internacional. En

este sentido, agradeció la colaboración y el respaldo brindado por las EFS de la región, al igual que por los representantes de organismos internacionales que participaron en el evento.

Luego de augurar éxito a las nuevas autoridades e invitar a la comunidad de control a la próxima Asamblea General en la República de El Salvador, en el 2005, declaró formalmente clausurada la XIV Asamblea General.

El doctor Leandro Despouy, en su carácter de anfitrión, cerró el acto brindado las palabras de despedida a las distintas representaciones y en la persona del doctor Arturo Aylwin rindió homenaje a todos los participantes y a la historia de la OLACEFS.

Los representantes de la IDI, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Comité Regional de Capa-



citación de la OLACEFS (la EFS de Venezuela), presentaron un proyecto de e-learning, cuyo programa piloto se está dictando por primera vez en el grupo caribeño y latinoamericano de la INTOSAI. Este proyecto se derivó de la estrecha cooperación entre la OLACEFS, la OEA y la IDI. Una vez que este proyecto esté plenamente implementado, ofrecerá el potencial para capacitar a un número ilimitado de auditores, a un costo extremadamente bajo.

El representante de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido presentó las conclusiones del tercer Seminario conjunto EUROSAL-OLACEFS, realizado en Londres en mayo de 2004.

El primer tema del seminario, “Experiencias de las EFS y gobierno electrónico”, abordó la importancia del potencial del gobierno electrónico para mejorar la calidad de los servicios públicos y al mismo tiempo reducir costos, aun cuando el gobierno electrónico traiga consigo nuevos riesgos y desafíos para las EFS.


Los debates sobre el segundo tema, es decir, “Capacitación y equipamiento de los auditores del Estado para que desempeñen sus funciones”, se centraron en los retos que enfrentan las EFS en su intento de dotar a los auditores del Estado de los conocimientos y destrezas que necesitan para realizar su trabajo. Las discusiones también giraron en torno de la contratación y la capacitación del nuevo personal y de la planificación, implementación y evaluación de las actividades de desarrollo.

Cabe destacar que en el marco de la celebración de la XIV Asamblea General de la OLACEFS, las EFS de Cuba y Chile firmaron un tratado de cooperación mutua en materia de nuevas tecnologías y actividades de capacitación; y las de Rusia y Venezuela suscribieron un Acuerdo de Cooperación.

La Oficina Regional de Auditoría Brasileña, el Tribunal de Cuentas de Santa Catarina, fue aceptado como nuevo miembro asociado de la OLACEFS. El recién nombrado Comité Directivo de la OLACEFS incluye a las EFS de Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay. Las EFS de Colombia y Cuba fueron designadas como auditores de la OLACEFS.

El Salvador fue designado como el sitio de la Asamblea General de la OLACEFS para junio de 2005, mientras que Ecuador será la sede de la Asamblea en el 2006.

Durante toda la conferencia, la Auditoría General argentina trató con gran hospitalidad y calidez a los participantes. Los delegados y los invitados especiales asistieron al Teatro Colón para disfrutar un extraordinario concierto de música académica con la Orquesta Filarmónica de Buenos Aires, y de un espectacular show de tangos. El último día de la Asamblea, los delegados y los huéspedes participaron en una maravillosa excursión al campo argentino, la Estancia Santa Susana, durante la cual tuvieron oportunidad de degustar las ricas especialidades que Argentina ofrece a sus visitantes.



SUSCRITO ACUERDO DE COOPERACIÓN CON LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN RUSA

En ocasión de la realización de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, efectuada en noviembre de 2004, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa, representada por su Presidente doctor S.V. Stepashin, y la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, representada por el doctor Clodosbaldo Russián, suscribieron un Acuerdo de Cooperación.

Ambos organismos suscribieron este Acuerdo de conformidad con los principios de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

El referido Acuerdo permitirá desarrollar relaciones bilaterales con miras al fortalecimiento institucional y al intercambio, y cooperación científico y técnico en el ámbito de control financiero del Estado.

Está previsto que las partes puedan cooperar dentro de sus competencias en las siguientes áreas:

- Intercambio de experiencias dirigidas a mejorar la metodología de control;
- Intercambio de información y documentación técnica y profesional;
- Organización de proyectos conjuntos de investigación y auditoría en áreas de común interés según la legislación de la Federación Rusa y de la República Bolivariana de Venezuela;
- Participación en la organización de asesorías, seminarios y conferencias sobre temas clave en el campo del control financiero del Estado;
- Intercambio de especialistas calificados para el estudio de experiencias en actividades prácticas en materia de control financiero de los organismos del Estado; y
- Otros asuntos de interés mutuo.



IV REUNIÓN DE COMTEMA

Durante los días 25 y 26 de noviembre de 2004 se realizó en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia, la IV Reunión de la Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente de la OLACEFS (COMTEMA).

Cabe destacar que la citada comisión fue constituida en la VIII Asamblea General de la OLACEFS celebrada en Caracas, Venezuela, en 1998, con el objeto de desarrollar estudios vinculados a la auditoría del medio ambiente, y actualmente la integran las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Brasil (Presidente), Argentina, Chile, Colombia, Bolivia, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela.

En representación de esta Contraloría General asistió la ingeniera María de los Ángeles Estévez, Auditor General del Sector Infraestructura y Social,

de la Dirección General de Control de los Poderes Públicos Nacionales.

La apertura del encuentro estuvo a cargo del doctor Antonio Hernández Gamarra, Contralor General de la República de Colombia, quien dirigió unas palabras de bienvenida a los asistentes. Asimismo, la señora Marcia De Souza Leite Magalhaes, Directora de Auditoría Ambiental del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, intervino en la apertura y presentó los objetivos y la metodología que se seguiría en esta reunión.

De seguidas, las Entidades Fiscalizadoras de Brasil, Colombia y Venezuela rindieron cuenta de las tareas realizadas y de los resultados alcanzados.

Continuando con la agenda establecida se conoció, entre otros aspectos



sobre las “Perspectivas Globales sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible” a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente CEPAL-GTZ-JICA; biodiversidad; y el plan de trabajo del Grupo de Auditoría Ambiental de la INTOSAI.

Asimismo se discutió sobre las normas de funcionamiento de COMTEMA.

La Contraloría General de la República de Colombia, anfitriona de la reunión, desplegó toda la logística requerida, lo que garantizó el éxito de la misma.

A black and white photograph of a waterfall cascading down a rocky ledge into a pool of water. The surrounding area is a dense forest with various types of trees and ferns. The word "COMTEMA" is overlaid on the image in a large, white, outlined, sans-serif font, slanted upwards from left to right.

COMTEMA



CURSO INTERNACIONAL de AUDITORÍA AMBIENTAL

En el marco del Plan Operacional de Capacitación de la OLACEFS y del convenio suscrito entre la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica (GAO) y la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI), se llevó a cabo el primer curso internacional de “Auditoría Ambiental”, en la sede de la Contraloría General de la República de Colombia, del 29 de noviembre al 10 de diciembre del año 2004.

El equipo de instructores estuvo conformado por funcionarios de las EFS de la OLACEFS, de reconocida experiencia en el tema:

- Licenciada Bibiana Guevara Aldana, experta en la materia designada por la OLACEFS (Colombia).
- Señor Fabio Enrique Granja e Barros, experto en la materia designada por la OLACEFS (Brasil).
- Ingeniero Alberto Federico Palacios, experto en la materia designado por la OLACEFS (Paraguay).
- Señora Cilma Helena Blumm, especialista en capacitación de adultos designada por la OLACEFS (Brasil).
- Licenciado Juan Alejandro Martínez, especialista en capacitación de adultos designado por la OLACEFS (México).

El curso tuvo entre sus propósitos: hacer una descripción general del contexto ambiental y de la auditoría ambiental, explicar claramente las áreas



que incluyen la realización de una auditoría ambiental y la elaboración de un plan de acción para este tipo de auditorías.

Como antecedente, es importante destacar el gran trabajo realizado por los instructores del curso, quienes se reunieron con el fin de reajustar y adaptar el curso de Auditoría Ambiental de la INTOSAI a las necesidades regionales de la OLACEFS. Para ello, se estableció que los participantes del mencionado curso debían ser profesionales universitarios con buen manejo del idioma español, conocimientos en técnicas de auditoría y como mínimo 3 años de experiencia en esta materia, tener facilidades en la expresión oral y escrita, y un conocimiento básico de la terminología medio ambiental. Asimismo, se solicitó que los participantes estén vinculados con las cuestiones ambien-

tales de sus EFS y que se comprometan a realizar auditorías ambientales en un futuro próximo.

En el curso de Auditoría Ambiental participaron 22 funcionarios procedentes de 7 países de la región OLACEFS: Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

La Contraloría General venezolana estuvo representada por cuatro funcionarios: de la Dirección de Control del Sector Infraestructura y Social, los ingenieros María de los Ángeles Estévez y Marco Belisario, Auditor General y Auditor Senior, respectivamente; de la Dirección de Control del Sector Industria, Producción y Comercio, la licenciada Norhayr Carolina Sáez; y de la Dirección General de Control de la Administración Nacional Descentralizada, el licenciado Alí Manrique.



Los participantes e instructores del Curso Internacional de Auditoría Ambiental.

FORO INTERNACIONAL CALIDAD DEL CONTROL FISCAL: MOTOR DE TRANSPARENCIA Y LEGITIMIDAD

La Auditoría General de la República (AGR) de Colombia organizó el Foro Internacional “Calidad del Control Fiscal: Motor de Transparencia y Legitimidad”, evento que se realizó los días 2 y 3 de diciembre de 2004, en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia.

“La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela y los órganos de control fiscal externo” fue el tema que expuso nuestra Subcontralora, doctora Adelina González, en el citado foro.

La programación del evento se inició con el saludo habitual de bienvenida, a cargo de la doctora Clara López Obregón, Auditora General de la República de Colombia y contempló la intervención del Señor Presidente de la República de Colombia, doctor Álvaro Uribe Vélez, sobre el papel que cum-

ple el control fiscal en el ejercicio de la administración pública y su importancia en beneficio de realización idónea y transparente de las funciones del Estado.

Entre los temas que fueron objeto de reflexión destacan los siguientes:

- El Control Fiscal y la Legitimidad de las Instituciones, a cargo del doctor Javier Medina Guijarro, Consejero del Tribunal de Cuentas de España, con comentarios de los doctores María Margarita Zuleta, Directora del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, y Alfredo Beltrán Sierra, Magistrado de la Corte Constitucional.
- El Sistema de Evaluación de la Calidad del Control Fiscal, a cargo de la doctora Clara López Obregón, Auditora General de la República de Colombia, con comentarios de los



doctores Adelina González, Subcontralora de la República Bolivariana de Venezuela, y César López Botero, Superintendente de Salud y Ex Auditor General de la República.

- El Control Ambiental y Valoración de Costos Ambientales, bajo la responsabilidad conceptual del doctor José Antonio Sotelo, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, con comentarios de los doctores Armando Sarmiento López, de la Facultad de Estudios Ambientales de la Universidad Javeriana de Bogotá y Ernesto Guhl, experto en el tema y Director de la Fundación Quinaxi.
- El Control Participativo bajo la conducción de la doctora Ana María Echeverri, Contralora Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República de Colombia, con comentarios del doctor Juan Medina Ovalle, Presidente del Consejo Nacional de Contralores, Corporación Transparencia por Colombia.

Cabe destacar que la Auditoría General de la República de Colombia es la entidad establecida en el artículo 274 de la Constitución Política de ese país, que vigila la gestión fiscal de la Contraloría General de la República de Colombia y de las Contraloría Territoriales.

El Auditor General de la República es designado por el Consejo de Estado de una terna que le envía la Corte Suprema de Justicia.

La Auditoría General de la República como organismo de vigilancia de la

gestión fiscal, está dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal.

La Misión estratégica de la Auditoría General de la República, como entidad técnica, autónoma e independiente, consiste en ejercer la vigilancia a la calidad y transparencia de la gestión fiscal y misional de los Organismos de Control fiscal, sirviendo de referente a la sociedad y a los distintos poderes del Estado, sobre la confiabilidad de la rendición de cuentas, la gestión de riesgo, el control y administración de sus vigilados, mediante evaluaciones, recomendaciones y dictámenes objetivos y oportunos.

La Visión estratégica de la AGR pretende que “nos vemos en el 2007 como una Entidad Pública acatada por su autoridad moral y profesional, que con su ejemplo, actuaciones y pronunciamientos, contribuye a la credibilidad en la función pública del control fiscal y por consiguiente, al buen gobierno, a la democratización del país y al progreso social”.

El decreto 272 de 2000 que reglamenta la actuación de la AGR le señaló como misión legal coadyuvar la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal, mediante la promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política, el fomento de la cultura del autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción.