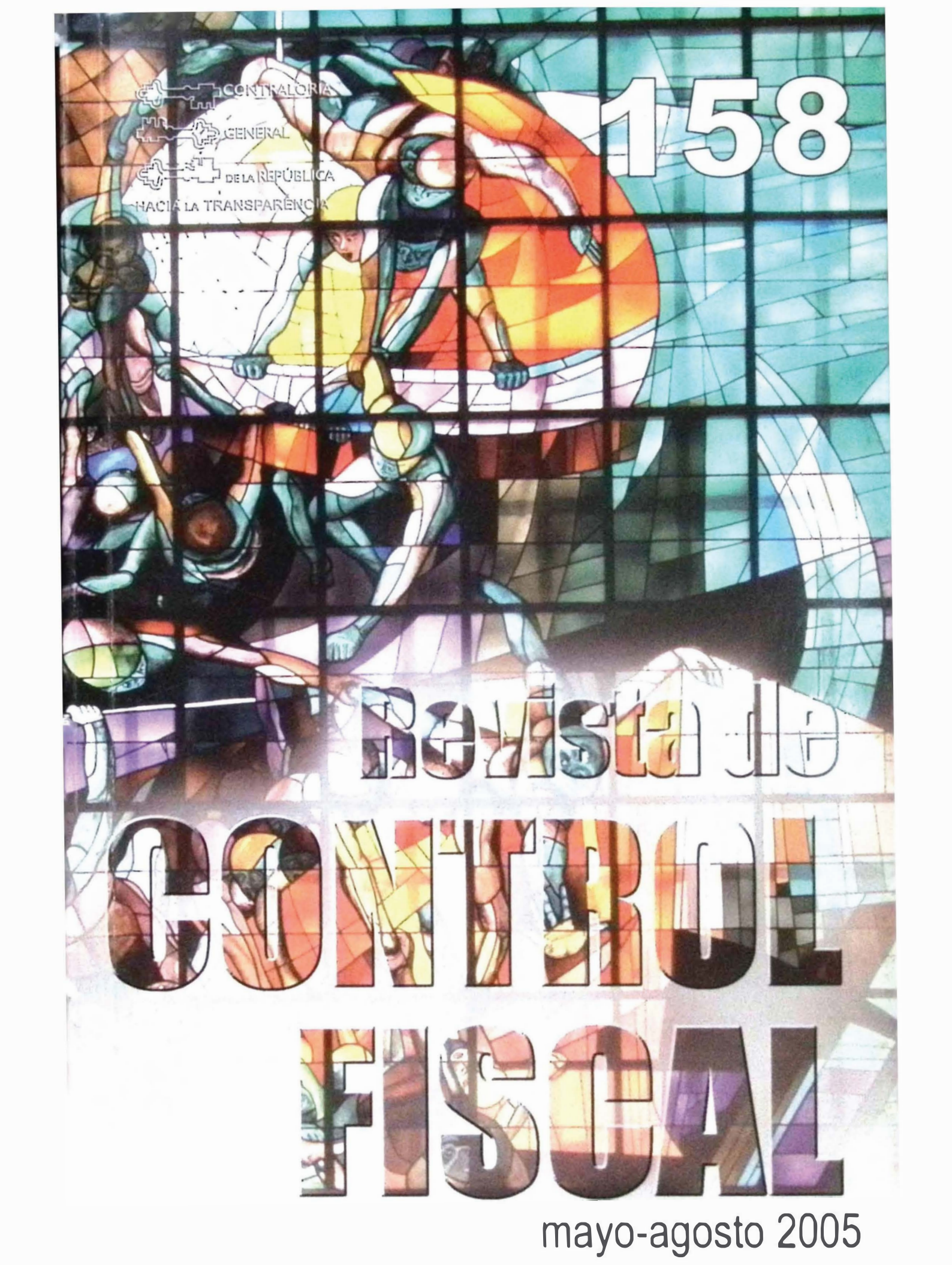




CONTABILORIA
GENERAL
DE LA REPÚBLICA
HACIA LA TRANSPARENCIA

158

Revista de
**CONTROL
FISCAL**

mayo-agosto 2005

Directorio

Clodosbaldo Russián

Contralor General de la República

Adelina González

Sub-Contralora

Directora General de Procedimientos Especiales (E)

Yadira Espinoza Moreno

Directora General Técnica

María Magdalena Scott Ovalles

Directora General de los Servicios Jurídicos (E)

Mercedes Fernández de Blanco

Directora General de Control

de los Poderes Públicos Nacionales

Janeth Hérdenez

Directora General de Control

de la Administración Nacional Descentralizada (E)

Marielba Jaua Milano

Directora General de Control de Estados
y Municipios (E)

Armando Guédez Alejo

Presidente del Instituto

de Altos Estudios de Control Fiscal

y Auditoría de Estado

Fundación "Gumersindo Torres"

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

mayo-agosto 2005

Nº 158

CARACAS

VENEZUELA

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

Artículo 29.

Los Contralores de los estados, de los municipios, de los distritos y distritos metropolitanos serán designados por el Consejo Legislativo, Concejo Municipal y Cabildo Metropolitano, respectivamente.

Artículo 44.

Las Contralorías de los estados, de los distritos, distritos metropolitanos y de los municipios, ejercerán el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes de los órganos y entidades centralizados y descentralizados sujetos a su control, de conformidad con la Ley, y a tales fines gozarán de autonomía orgánica, funcional y administrativa.

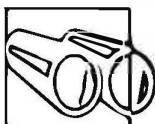
Artículo 46.

La Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal externo, en el ámbito de sus competencias, podrán realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en los entes u organismos sujetos a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y de las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión.



PRESENTACIÓN

ENFOQUES



El Control de los Servicios Municipales o Locales 11

TEMA 2, XIV ASAMBLEA GENERAL de la OLACEFS

Aportes:

Auditoría General de la Nación 29
de la República ARGENTINA

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil 43

Contraloría General de la República de Colombia 49

Ministerio de Auditoría y Control 61
de la República de Cuba

Contraloría General de la República del Perú 79

Tribunal de Cuentas de Portugal 119

Tribunal de Cuentas de la República Oriental 137
del Uruguay

Contraloría General de LA República 137
Bolivariana de VENEZUELA



SENTENCIAS

SENTENCIA de la Sala Político Administrativa 177
del Tribunal Supremo de Justicia, N° 04619

del 7 de julio de 2005, MEDIANTE la cual
se declara sin lugar el RECURSO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO de nulidad
CONTRA el ACTO ADMINISTRATIVO que declaró
la RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA



INTERNACIONAL

El Control de los Servicios Municipales o Locales: Conclusiones y recomendaciones	209
--	------------



NOTAS INSTITUCIONALES

CONFERENCIA INTERNACIONAL y PROGRAMA de CAPACITACIÓN 2005: NUEVOS DESARROLLOS de la GESTIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL	223
SÉPTIMA REUNIÓN del COMITÉ de CAPACITACIÓN Regional (CCR) de la OLACEFS	225
ENCUENTRO de TUTORES VIRTUALES	227
CELEBRADAS la XXXIV REUNIÓN del CONSEJO DIRECTIVO y la XV ASAMBLEA GENERAL de la OLACEFS	229
REUNIÓN de TRABAJO para el REDISEÑO del CURSO Regional en AUDITORÍA de SERVICIOS PÚBLICOS	237
SEGUNDA REUNIÓN de la COMISIÓN de ADMINISTRACIÓN y FINANZAS del COMITÉ DIRECTIVO de la INTOSAI	239

PRESENTACIÓN

Cada día adquiere mayor importancia el control de los servicios municipales o locales, orientado a verificar que las municipalidades utilicen sus recursos con eficiencia, economía y transparencia, de modo que los beneficios de las políticas económicas y sociales del Estado, lleguen efectivamente a sus destinatarios.

Muchos son los elementos y antecedentes que justifican una fiscalización o control eficiente y oportuno sobre los gobiernos y administraciones locales, entre los cuales pueden destacarse los recursos y estructura de financiamiento de los gobiernos locales; la autonomía, y la responsabilidad de la administración local en el desarrollo social y económico de la comunidad; sin embargo, surgen ciertas limitaciones para intervenir en el control de los servicios municipales, es por ello que este tema fue seleccionado para su discusión en la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, celebrada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en noviembre del año 2004.

En el segmento Enfoques publicamos la ponencia base del tema 2 “El Control de los Servicios Municipales o Locales” elaborada por la Contraloría General de la República de Chile, presidente coordinador del tema, así como los aportes técnicos que prepararon las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

También publicamos la Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, N°04619 del 7 de Julio de 2005, mediante la

cual se declara sin lugar el recurso contencioso-administrativo de nulidad contra el acto administrativo que declaró la responsabilidad administrativa.

Asimismo, en nuestro segmento Internacional publicamos la propuesta inicial, el documento guía y las conclusiones y recomendaciones del tema "Control de los Servicios Municipales o Locales".

En Notas Institucionales reseñamos algunos de los eventos en los cuales participó esta Contraloría General.

EL COMITÉ DE PUBLICACIONES



El Control de los Servicios Municipales o Locales

I. PRESENTACIÓN

En el marco de la XIV Asamblea General de la OLACEFS, a realizarse en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre el 16 y el 18 de noviembre del año en curso, la Contraloría General de la República de Chile, se propone contribuir al debate técnico de la Asamblea con el desarrollo del tema "El Control de los Servicios Municipales o Locales". El trabajo desarrollado, el que incluye las colaboraciones técnicas de los países participantes, apunta a delimitar las competencias de las EFS y sus posibilidades de intervenir en el control en relación con el tema de estudio, identificando las diferentes problemáticas que en la especie enfren-

tan las EFS de la Región, para desarrollar este control, y formular algunas proposiciones en orden a convenir algunos enfoques y formas de trabajo que permitan potenciar y hacer más eficiente y eficaz dicho control.

II. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Las Municipalidades como organismos de administración local, tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad, y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, por lo cual, han asumido un papel cada vez más relevante en la prestación y gestión de los servicios públicos a que tienen derecho todos y cada uno de los

- Ponencia Base elaborada por la Contraloría General de la República de Chile, en su condición de Presidente Coordinador del Tema 2, 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.

ciudadanos, constituyéndose en agentes de desarrollo local.

Cada una de estas organizaciones cuenta con un patrimonio, formado por activos que pertenecen a todos, y persiguen un fin determinado. Esos recursos no pueden desviarse de su destino sin transgredir el principio de juridicidad, ni podrán dejar de emplearse en forma óptima, con eficiencia, economía y transparencia.

La experiencia chilena en el proceso de modernización del sector público, caracterizada entre otros aspectos por una tendencia hacia una mayor descentralización y desconcentración administrativa, se ha traducido en un incremento de las funciones, atribuciones y recursos asignados y administrados por los municipios, lo que se ha ido complementando con una estrategia y un mayor esfuerzo del Gobierno Central para fortalecer la capacidad de gestión de las administraciones locales, que les permitan enfrentar con éxito los nuevos desafíos que se les plantean.

En este contexto, y considerando la relativa escasez de recursos con que cuenta el Estado para satisfacer las múltiples demandas sociales, sobre todo de aquellos sectores más postergados, adquiere cada vez mayor importancia el "Control de los Servicios Municipales o Locales", orientado a verificar que las municipalidades utilicen sus recursos con eficiencia, economía y transparencia, de modo que los beneficios de las políticas económicas y

sociales del Estado, lleguen efectivamente a sus destinatarios. Además, el ejercicio de actividades de control, permite recoger información valiosa de enorme interés para la toma de decisiones de las autoridades nacionales y locales.

Muchos son los elementos y antecedentes que justifican una preocupación, y por ende una fiscalización o control eficiente y oportuno sobre los gobiernos y administraciones locales, entre los cuales pueden destacarse:

AUTONOMÍA

De manera general, las municipalidades poseen un grado importante de autonomía, normalmente consagrada en las constituciones políticas de los Estados, y en leyes específicas sobre municipalidades la que constituye una expresión del principio de descentralización administrativa. Esta autonomía implica en ocasiones, entre otros aspectos, que los municipios no se encuentran sometidos a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República ni de los Ministerios y, generalmente, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos del Gobierno Central.

RECURSOS y ESTRUCTURA de FINANCIAMIENTO de los GOBIERNOS LOCALES

Los servicios municipales o locales, en su gran mayoría, gozan de autonomía para la administración de sus finanzas, la cual involucra una gran variedad y volumen de recursos, cuyo

adecuado manejo puede influir decisivamente en la eficiencia y eficacia de su gestión. Los diferentes recursos que administran, se pueden visualizar desde una perspectiva simplificada, atendiendo a su carácter de "ingresos propios o autogenerados" o "Aportes" de recursos provenientes del Estado o Gobierno Central.

Responsabilidad de la Administración Local en el desarrollo social y económico de la comuna

Dimensionar la pobreza y diseñar estrategias para su superación aparecen como uno de los componentes centrales en la definición de las políticas públicas, de tal manera que la inserción y participación de la comuna en el desarrollo y crecimiento económico, y la atención y aplicación de programas destinados a brindar mayores oportunidades y satisfacer las necesidades de la población con mayores carencias, pasan a ser temas cada vez más importantes en el rol que les corresponde asumir a los municipios, por lo cual se hace imprescindible el logro de una buena gestión en estas áreas.

En este contexto, las administraciones locales asumen la ejecución de diversos programas nacionales, de carácter sectorial, en materias de vivienda, de mejoramiento educativo, de fomento del empleo, de atención a menores, salud, etc. Incluyendo el otorgamiento de diversos subsidios sociales, los que se caracterizan por su alta sensibilidad e impacto en la ciudadanía,

para quienes se hace vital que dichos recursos se apliquen correctamente. Además, la gestión municipal conlleva la *prestación de servicios en forma directa a la comunidad*, los que normalmente son concesionados o contratados con terceros, por la vía de las licitaciones, y que se refieren a: servicio de aseo y recolección de residuos domiciliarios, mantención de áreas verdes y ornato, mantención y conservación del sistema de alumbrado público y semáforos, entre otros.

III. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, ÓRGANOS DE CONTROL Y SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES, DE ALGUNOS PAÍSES PARTICIPANTES

En Latinoamérica, en su gran mayoría, los países se han organizado política y administrativamente como estados unitarios, con un poder central y organismos regionales, departamentales, distritales, etc. Sin embargo, algunos miembros se han organizado como estados federales, al estilo de Brasil y Argentina, en el cual cada estado federado tiene plena autonomía respecto del poder central.

Podría afirmarse que, en general, en los países latinoamericanos, el control fiscal relativo a los servicios municipales o locales, es ejercido por una Entidad Superior de Control, cuya denominación varía según cada país. Así por ejemplo, en algunos se denomina

Contraloría General, en otros Tribunal de Cuentas, etc.

Asimismo, y también en la generalidad de los estados, existen organismos, dependientes del Órgano Contralor Central, de carácter regional, departamental, distrital o delegaciones, según sea la organización político administrativa de cada país, que también ejercen control sobre los servicios municipales o locales descentralizados.

Ahora bien, el tipo o la naturaleza del control que se ejerce dice relación con la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Otra característica que merece destacarse, es que el control interno existente en los diferentes órganos administrativos de los países participantes funciona coordinadamente con el control externo a cargo de la Entidad Superior de Control. Además, existen tres tipos o formas de control: previo, concomitante, y a posteriori, sobre la gestión de los organismos regionales, departamentales, etc., existentes en los diferentes países.

Además, es posible afirmar que el control que se ejerce por los organismos mencionados es de regularidad jurídica y financiera sobre presupuestos; gastos; pagos; rendiciones de cuentas y balances de ejecución presupuestaria. Cabe hacer presente en todo caso, que todos los organismos que ejercen el control externo fiscal en los países

miembros deben su competencia a lo establecido en las Constituciones y en las Leyes de las diferentes repúblicas. Es decir, su actuar se enmarca absolutamente en el ordenamiento jurídico vigente en dichos estados.

Finalmente, en este acápite y quizás como excepción a la regla general, puede mencionarse el caso de Brasil, país en el cual la fiscalización de los municipios es ejercida por el Poder Legislativo Municipal y no por una Entidad Superior de Control. Eso sí, que este control externo en Brasil, es ejercido además, con el auxilio de los Tribunales de Cuentas.

En relación con las Municipalidades o Servicios Municipales o Locales, como se les denomina en los diferentes países latinoamericanos, puede establecerse, como regla general, que gozan de autonomía del poder central y ésta se materializa en un patrimonio propio; recursos financieros y poderes jurídicos para actuar dentro del ámbito de su territorio jurisdiccional.

Pero además, tienen autonomía política, puesto que sus autoridades son elegidas por votación popular; económica y administrativa en los asuntos de su competencia, los cuales están determinados en las Constituciones y Leyes Orgánicas de los países miembros. La autonomía de que gozan radica en la facultad para ejercer actos de gobierno y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico. Todo lo anterior, por supuesto en armonía con las políticas y planes

nacionales, regionales y locales de desarrollo.

IV. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS REFERIDOS A ESTOS SERVICIOS Y AL CONTROL EJERCIDO SOBRE ELLOS

1. SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En grandes rasgos, uno de los elementos que caracteriza los servicios municipales o locales es su autonomía, la que implica entre otros aspectos, que estos no se encuentran sometidos a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República ni de los Ministerios y, en general, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos del Gobierno Central, situación consagrada en las Constituciones Políticas de los Estados, y en Leyes Específicas sobre Municipalidades.

Así, la autonomía municipal comprende entre otros aspectos:

- La elección de sus autoridades,
- La gestión de las materias de su competencia,
- La recaudación e inversión de sus ingresos,
- La disposición de sus gastos, inversiones y pagos con independencia de los otros Poderes, aunque no pueden constituir por sí deuda pública,
- Los servicios municipales, en su mayoría, formulan y aprueban sus pre-

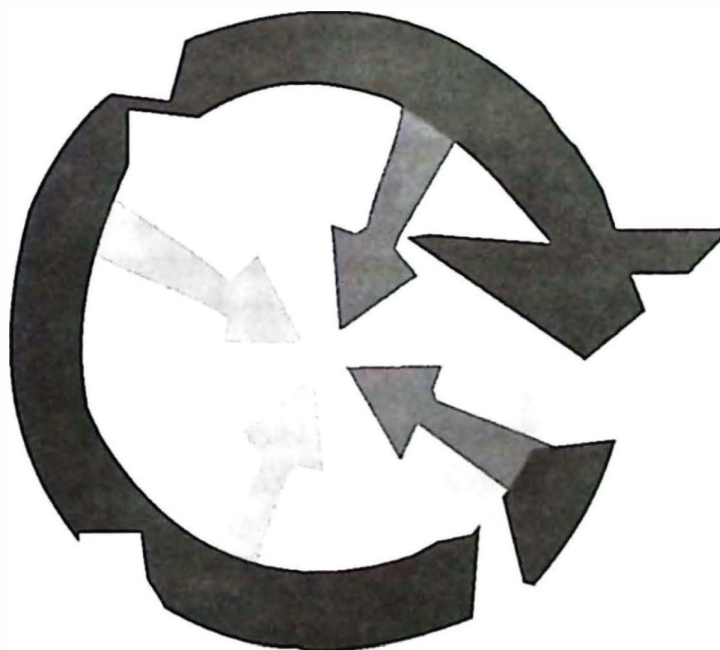
supuestos con independencia de otros servicios, y

- Dictan resoluciones y reglamentos, celebran contratos, nombran y remueven a sus funcionarios.

La autonomía municipal constituye una expresión del principio de descentralización administrativa, sin embargo, ésta tiene límites naturales en el sentido que estos servicios están insertos en la Administración del Estado y deben someter su acción a la Constitución y a las leyes, y deben actuar dentro del ámbito de su competencia.

2. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

Los servicios municipales o locales tienen competencia dentro del territorio que administran, y en general, su competencia se ha establecido en las siguientes áreas:



- i. Planificación y ordenamiento territorial y urbanístico; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; y ornato público.
- ii. Vialidad urbana; aplicación de disposiciones sobre tránsito y transporte público urbano.
- iii. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos.
- iv. Salubridad y atención primaria en salud.
- v. Educación y cultura.
- vi. Prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
- vii. Prevención en materia de seguridad ciudadana.
- viii. Justicia de paz, o Juzgados de Policía Local.
- ix. Otras de interés común en el ámbito local.

De acuerdo con la experiencia manifestada por varios de los países participantes, la prestación de los servicios públicos municipales puede ser hecha por:

- a. El municipio en forma directa.
- b. Instituciones Autónomas Municipales, o Corporaciones Municipales, mediante delegación.
- c. Empresas, Fundaciones, Asociaciones Civiles y otros organismos Descentralizados del Municipio mediante contrato.

- d. Concesión otorgada mediante licitación pública.

3. PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Como se indicó anteriormente, en general los servicios municipales o locales gozan de autonomía para la administración de sus finanzas, la que involucra una gran variedad y volumen de recursos. Los diferentes recursos que administran, se pueden visualizar desde una perspectiva simplificada, atendiendo a su carácter de "ingresos propios o autogenerados" o "Aportes" provenientes del Estado o Gobierno Central.

INGRESOS PROPIOS

- a. Rentas de inversiones, o de bienes de propiedad del municipio.
- b. Impuesto territorial, o de Contribución Inmobiliaria.
- c. Impuestos asociados a la circulación de vehículos.
- d. Impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio y servicios.
- e. Derechos por construcciones o mejoras a inmuebles en zonas urbanas y suburbanas del territorio comunal.
- f. Derechos varios por concesiones, permisos o servicios otorgados por el municipio.
- g. Derechos por propaganda y avisos instalados en la vía pública.

- h. Ingresos por multas.
- i. Participación en algunos impuestos específicos (gasolina, tabaco y cigarrillos).

OTROS INGRESOS

- a. Las donaciones, herencias y legados que se le hicieren y aceptaren.
- b. Aportes o transferencias de recursos provenientes del nivel nacional o regional.
- c. Participación en el Fondo de Compensación Municipal -o Fondo Común Municipal, constituido por diversos ingresos que se distribuyen entre las municipalidades atendiendo a criterios de población, pobreza, desarrollo urbano y recursos naturales entre otros.

4. SOBRE EL CONTROL QUE REALIZAN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE CONTROL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Al respecto, y sin perjuicio del control que las EFS ejercen en el ámbito jurídico, para los efectos de este trabajo, nos centraremos especialmente en las funciones de cautelar, proteger y velar por el debido uso del patrimonio público, así como por la transparencia de la gestión financiera del Estado, para lo cual las EFS verifican la legalidad, eficiencia y transparencia de las operaciones y resultados de la gestión de los municipios sujetos a su control.

En este contexto, las Instituciones Contraloras, a través de depen-

dencias especialmente dedicadas al Control de Municipios practican diversas actuaciones fiscales, entre ellas, auditorías operativas, de gestión, de legalidad, así como evaluaciones y análisis de su situación financiera y presupuestaria.

4.1. CRITERIOS CONSIDERADOS EN LA PLANIFICACIÓN DE ESTE CONTROL

Para la selección de las acciones de control a efectuar en cada ejercicio presupuestario, las EFS informaron la utilización de diversos criterios que se consideran y aplican en los procesos de planificación o programación institucional, entre los que se cuentan:

- Áreas críticas o de riesgo.
- Denuncias recibidas.
- Requerimientos de Autoridades del Poder Ejecutivo o Legislativo.
- Áreas o procesos de relevancia en la Entidad.
- Materialidad (Importancia económica).
- Impacto social.
- Aspectos importantes incluidos en los últimos informes de auditoría.
- Entidades con mayor porcentaje de recomendaciones no implementadas.
- Carencias o deficiencias en la gestión de las Unidades de Control Interno de la entidad.
- Entidades y áreas que no han sido examinadas durante un periodo de tiempo predefinido.

4.2. CUÁLES SON LAS ÁREAS MÁS SENSIBLES O DE MAYOR RIESGO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

En las acciones de control efectuadas por las EFS, se han identificado como áreas más sensibles o de mayor riesgo, las siguientes:

- Área de ingresos: por impuestos o derechos recaudados directamente por los servicios municipales, donde los procedimientos administrativos consultan tareas a ejecutar directamente por los funcionarios, lo que sumado a la falta de controles y de seguridad en el acceso a los sistemas de información, aumenta el riesgo de manipulación indebida de datos y de fraude.
- Adquisición de bienes y servicios de consumo: procesos de abastecimiento, suministro de bienes y servicios en general, en donde es frecuente el incumplimiento de normativas e instrucciones relacionadas con estos procesos; fraccionamiento de procesos para adjudicar directamente; simulación en procesos de selección para contratación de obras y servicios.

Procesos de adquisiciones que evidencian sobre valoración de terrenos y/o inmuebles destinados a obras públicas; adquisición de bienes sin considerar las especificaciones técnicas.

Adjudicación irregular de terrenos de propiedad municipal, así como entrega irregular de bienes para administración de terceros.

Falta de valorización y registro de ingreso de donaciones a almacén o bodega, así como donaciones de bienes con fines específicos que se mantienen en bodega sin distribuir.

- Gastos en personal: la complejidad de los regímenes remuneratorios, así como la falta de conocimiento y capacitación en la materia deriva en el pago indebido de estipendios, así como el incumplimiento de normativas específicas.

Pago de honorarios y bonificaciones extraordinarias a personal sin contar con la debida contraprestación o a personal que no le corresponde dicho beneficio; incumplimiento del horario establecido originando pagos indebidos por horas no trabajadas.



- Contratación de servicios para la comunidad: tales como aseo y recolección de residuos domiciliarios, mantención de parques y áreas verdes, mantención de alumbrado público, entre otros, implican grandes magnitudes de gasto, y procesos en que se advierte incumplimiento de bases técnicas y administrativas, así como la falta de inspección técnica de los servicios.

- Inversiones:

Aprobación de la ejecución de obras sin contar con expediente técnico y presupuesto analítico, así como obras ejecutadas que no se ajustan a las especificaciones técnicas contenidas en el expediente original o que cuentan con antecedentes incompletos. Irregularidades en la aprobación de expedientes técnicos, y sobre valoración de sus costos.

Casos de alquiler de maquinaria para la ejecución directa de obras sin la justificación correspondiente; así como contratación de maquinarias para obras mediante procesos de selección simulados y utilizando documentación fraguada.

Modificaciones a proyectos para generar adiciones de obra, así como entrega de materiales para la ejecución de las mismas cuya aplicación no se ha acreditado; sustracción de materiales.

Deficiencias en la ejecución de obras, e incumplimiento de contratos sin que se aplique al con-

tratista las penalidades y multas establecidas en los contratos; así como pagos irregulares en la ejecución de obras, aceptación de rendiciones de gastos que incluyen montos y/o conceptos que no fueron aplicados en la ejecución de las mismas.

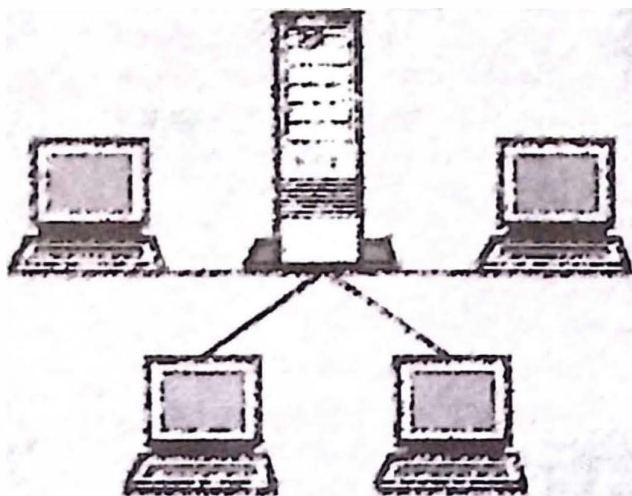
5. TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y SU APLICACIÓN AL CONTROL

De acuerdo con lo manifestado por los distintos países en sus colaboraciones técnicas, solo los municipios de las áreas metropolitanas o de las capitales de las principales ciudades del país poseen cierto grado de equipamiento e información sistematizada de los servicios municipales o locales, lo que dificulta la gestión y su respectivo control.

Es así como la heterogeneidad de las municipalidades se refleja también en el grado de equipamiento informático y acceso a sistemas de comunicación. En los municipios más pequeños, particularmente los ubicados en las zonas rurales, hay varios que no cuentan con servicio eléctrico, y carecen de equipamiento.

En relación con tecnología informática aplicada al control, se mencionó el uso o utilización limitada del software de auditoría ACL o similares para el control de las ejecuciones presupuestales de los servicios municipales.

En este acápite cabe mencionar que en el caso de Chile, equipos de



profesionales de la propia Contraloría, han desarrollado diversas herramientas y aplicaciones computacionales para la auditoría y el control financiero de los municipios, tanto en las áreas de ingreso como de gasto, incursionando además en el diseño de cursos de capacitación en línea, a través de la Intranet del Servicio, específicamente en materia de remuneraciones. Así también, se encuentran en desarrollo proyectos piloto orientados a mejorar las comunicaciones y la coordinación con distintos municipios, a través de un sitio de colaboración puesto en la red, a través de Internet, el que permitirá potenciar las comunicaciones y el intercambio electrónico de información con esos servicios.

Sin perjuicio de lo anterior, varios de los países participantes informaron que el grado de equipamiento y comunica-

ciones en materia informática de los servicios municipales ha mejorado sistemáticamente en el último tiempo, existiendo aún limitaciones en ese aspecto, como por ejemplo que los sistemas de los servicios locales en general no están conectados con los sistemas de las Intendencias ni tampoco con el Tribunal de Cuentas. El nivel de acceso a Internet no es generalizado, pero es progresivo en cuanto a la incorporación de estos servicios municipales.

6. PRINCIPALES ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA DE CONTROL APLICABLE A LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

En un contexto amplio, a los servicios municipales o locales, les afecta el Control Parlamentario, Control Jurisdiccional y el Control Administrativo. Respecto al Control Parlamentario cabe señalar que en la mayoría de los países el Parlamento tiene una función fiscalizadora sobre los actos de los funcionarios y servidores públicos; pudiendo iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

En el Control Administrativo se distingue:

a) Control Externo:

Ejercido por la EFS, a través de sus Direcciones de Control Municipal y sus Oficinas Regionales, o Contralorías de los Estados, y otras entidades fiscalizadoras de la Administración Central, sociedades o

empresas de auditoría contratadas por los municipios para realizar auditorías financieras.

b) Control Interno:

Alcalde (control jerárquico, en su calidad de jefe superior del servicio) Concejo Municipal o su equivalente Unidad de Control Interno.

6.1. UNIDADES DE CONTROL INTERNO O INSTITUCIONAL:

Ubicadas en el mayor nivel jerárquico de la estructura municipal, les corresponde controlar la ejecución financiera y presupuestaria de la municipalidad, velar por la legalidad de los actos de la administración local.

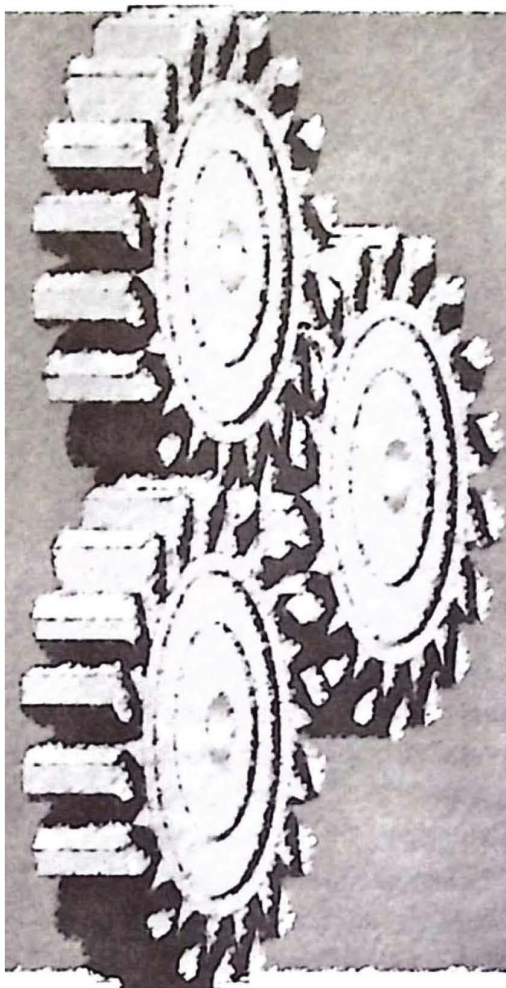
En general, estos órganos mantienen una relación funcional con la EFS, efectuando sus labores conforme a los lineamientos y políticas establecidos por la misma. Los jefes de dichos órganos en algunos casos mantienen una vinculación de dependencia funcional y administrativa con el Organismo Superior de Control, como en el caso de Perú, mientras que en otros casos como el de Chile, lo que existe es solo una tuición técnica por parte de la Contraloría General, que se expresa en el otorgamiento de instrucciones, metodologías de trabajo, y en general en una comunicación permanente con esas unidades, así como en un esfuerzo por coordinar el ejercicio de algunas tareas de auditoría.

Los Órganos de Control Institucional de las municipalidades tienen como misión, promover la correcta y transpa-

rente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de acciones y actividades de control, contribuyendo de esta manera con el cumplimiento de los fines y metas institucionales.

6.2. Tipos de CONTROLES y AUDITORÍAS QUE REALIZAN LAS EFS PARA VERIFICAR QUE LAS MUNICIPALIDADES UTILICEN SUS RECURSOS CON EFICIENCIA Y ECONOMÍA, Y SE AJUSTEN A LA NORMATIVA LEGAL VIGENTE

1. Auditorías o Controles Financieros, orientados a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos municipales.
2. Exámenes o Programas Especiales. Estas acciones pueden incluir una combinación de objetivos financieros y operativos, o restringirse a sólo uno de ellos, dentro de un área limitada o asunto específico e las operaciones.
3. Controles Administrativos y de Remuneraciones.
4. Investigaciones Rápidas, como actividades de control que tienen como propósito la verificación en un plazo sumario, de hechos presuntamente irregulares.
5. Control de Obras Municipales; revisión de legalidad, y controles en terreno de aspectos técnicos y/o financieros.
6. Procedimientos de control disciplinario, o sumarios administrativos.



Adicionalmente a la realización de los controles señalados, algunas EFS como la de Perú, realizan Auditorías de Gestión, que para ellos tiene un alcance amplio, y donde se pretende identificar situaciones o circunstancias significativas que inciden en la gestión de la entidad, o programa bajo examen, proporcionando una evaluación independiente sobre el desempeño (rendimiento), además, está orientada a motivar oportunidades de mejoras en términos de efectividad, eficiencia y economía, así como de control gerencial de la entidad.

V. SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y / O LIMITACIONES QUE ENFRENTAN LAS EFS PARA CONTROLAR O INTERVENIR EN EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

Entre las principales limitaciones y/o problemas manifestados por EFS de distintos países integrantes de la OLACEFS, para ejercer el control de este sector, se encuentran:

1. Carencias y problemas de acceso a la información de los servicios municipales.

Se refiere a la falta de información estadística por parte de los entes municipales a fin de evaluar la gestión pública realizada; asimismo, también se indica como limitaciones al control la falta de acceso en tiempo real a las contabilidades e información presupuestaria de estos servicios.

2. Falta de recursos tecnológicos que faciliten el control.

Carencia de herramientas tecnológicas, en términos de equipamiento computacional y aplicaciones o software que permitan realizar un mejor control de los servicios municipales, esto incluye también los recursos con que cuentan los gobiernos locales.

3. Elevado número de gobiernos locales, dispersión geográfica y escasez de recursos de fiscalización.

Otro de los desafíos que presenta el control, en este caso de transferencias de recursos federales para los municipios lo constituye el volumen de esos recursos así como en el gran número de entidades municipales y su dispersión geográfica, a lo que se suma una insuficiencia de recursos de fiscalización de las EFS para la programación y ejecución de acciones de control, lo que no permite incluir un mayor número de estas entidades en los Planes Operativos Institucionales, limitando una cobertura suficiente de este sector.

Además, en ocasiones, cuando se evalúan las Municipalidades alejadas en zonas rurales, se presenta como limitación la carencia de medios de comunicación básicos (teléfono, fax, sistemas informáticos legales, etc.), lo que limita el desarrollo del trabajo de campo, de las comisiones de control.

4. Lentitud en los tiempos de respuesta a los requerimientos de información efectuados, y falta de efectos coactivos respecto de las observaciones de las EFS.

En este punto además se informa la existencia de algunos casos de renuencia de las autoridades municipales de ser auditados en sus gestiones, situación que se traduce en el retardo o entrega incompleta de la información solicitada por los integrantes de las comisiones de control, a lo que se suma la falta de efectos coactivos en relación con las observaciones evacuadas por las EFS.

5. Carencia de Órganos de Control Interno, manuales de procedimientos, criterios técnicos en la elaboración de registros contables.

Otra de las limitantes es la carencia en algunos municipios o gobiernos locales de Órganos o Unidades de Control Interno, lo que implica una mayor exposición a la ocurrencia de errores e irregularidades en el manejo de sus recursos. Así también, se observa la ausencia de manuales de cargos, normas y procedimientos, y de criterios técnicos en la elaboración y control de los registros administrativos y contables.



6. Limitaciones de algunas Contralorías, como la de Chile, en cuanto a facultades legales que contempla el ordenamiento jurídico vigente, las que en algunos casos o áreas son insuficientes para mejorar sus mecanismos de control.

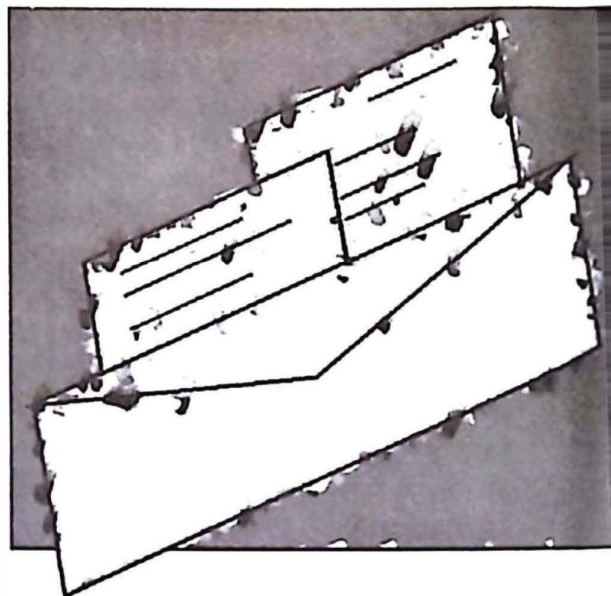
En este contexto, y ejemplificando con el caso de Chile, se puede citar la imposibilidad práctica de hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los Alcaldes, al no existir una disposición legal que radique en algún órgano administrativo la potestad disciplinaria respecto de estas autoridades, salvo casos puntuales.

Otro aspecto deficitario es la carencia de instrumentos jurídicos que permitan a esta Entidad Fiscalizadora exigir imperativamente el debido cumplimiento de los dictámenes e informes de fiscalización emanados de ella, atendida la renuencia que manifiestan algunos Alcaldes y funcionarios para cumplir dichos dictámenes.

Carencia de potestades para citar a declarar a particulares o personas del sector privado, especialmente ex funcionarios públicos, para requerir de ellos los documentos y antecedentes que poseyeran sobre las operaciones investigadas.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tal como se desprende de los acápites anteriores, los servicios municipales o locales han asumido un rol cada vez más



preponderante en el desarrollo local, para lo cual se les ha dotado de funciones, atribuciones y recursos orientados a mejorar su gestión tanto en el ámbito económico como en lo social y cultural.

Lo anterior, unido a ciertos elementos y antecedentes característicos del sector, tales como: autonomía; volumen y variedad de recursos financieros, generación de ingresos propios; riesgo inherente en las operaciones de estos servicios; prestación de servicios en forma directa a la comunidad, entre otras, justifican plenamente los esfuerzos por lograr un control eficiente, eficaz, oportuno que además asegure la transparencia de la gestión de los gobiernos locales.

Desde esta perspectiva, las formas de ejercer el control deben irse adaptando al desarrollo y avances incorporados en la Administración, haciendo imperativo impulsar un control moderno, coordinado, trascendente, que ade-

más promueva la utilización de las nuevas tecnologías de la información en el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, cabe destacar que el control debe ser integral, y desarrollarse en el contexto de un Sistema, que no solo debe satisfacer necesidades y requerimientos internos del Servicio, externos o de otros Órganos de la Administración del Estado, sino que fundamentalmente de toda la comunidad.

En este contexto, y como un aporte al debate técnico sobre la materia, se sugieren algunas recomendaciones o áreas de intervención para contribuir al logro de un control más eficiente, oportuno y trascendente.

1. Profundizar los procesos de transformación y modernización de las EFS, considerando que constituyen el elemento fundamental de los Sistemas Nacionales de Control.

- 1.1. Las EFS o Contralorías Generales, poseen una autonomía e independencia de los distintos órganos estatales que no significa aislamiento, por el contrario, se hace fundamental la interrelación que exige su posición en el sistema institucional de los distintos países que integran la OLACEFS.

En este contexto, se hace cada vez más gravitante el rol de las EFS en la preservación del principio de legalidad en el ámbito administrativo, lo que es vital

para el resguardo y fortalecimiento del Estado de Derecho, por lo tanto, el compromiso con la modernización de nuestras Instituciones debe ser permanentemente renovado, y transmitido también a los procesos de modernización de la Administración del Estado, fortaleciendo así su accionar en defensa de los valores jurídicos, la protección del patrimonio público y la probidad en la gestión de los órganos administrativos.

En consecuencia, las EFS deben contribuir al proceso permanente de modernización del Estado, a la consolidación y mejoramiento del Sistema Nacional de Control, y a la optimización del empleo de los recursos públicos, lo que a su vez hará más eficaz la prevención y lucha contra la corrupción, fenómeno que preocupa a muchos de nuestros países.

- 1.2. Dentro de este proceso de modernización de las EFS, cabe referirse de manera especial a uno de los aspectos destacados por varios de los países miembros, y que dice relación con la profesionalización, perfeccionamiento y capacitación, permanente de los cuadros funcionarios de estas entidades, no sólo en lo que respecta a potenciar sus capacidades técnicas y operativas, sino también al fortalecimiento de conductas éticas en todos sus funcionarios.

2. Avanzar hacia el desarrollo o fortalecimiento de un Modelo de Control construido sobre la base de algunos elementos claves para un control más eficiente, oportuno y trascendente, los que se esbozan a continuación:

2.1. Un Sistema de Planificación, que considere aspectos estratégicos, tácticos y operativos, que permitan optimizar el uso de los habitualmente escasos recursos de fiscalización, y priorizar adecuadamente las áreas o sectores a fiscalizar, direccionando adecuadamente los esfuerzos de fiscalización. Así, el Sistema de Planificación debe considerar particularmente:

- La aplicación de metodologías de trabajo uniforme.
- Incorporación de análisis y evaluación de riesgo, a nivel de servicios y de materias.
- Importancia de los procesos de análisis de información, los que se deben apoyar en un acceso expedito a Sistemas de Información y Bases de Datos Internas y Externas con información relevante sobre la gestión de los servicios.

2.2. Fortalecer mecanismos de coordinación con las Unidades de Control Interno de los servicios fiscalizados que contribuyan a un uso más eficiente de los recursos de fiscalización y a un mejoramiento de los Sistemas Nacionales de Control.

- Importancia del rol de las UAI en los Sistemas Nacionales de Control
 - Contribuir al fortalecimiento de estas unidades, apoyando con metodologías de trabajo, y normas de auditoría que deben aplicar en el ejercicio de sus funciones
 - Evaluación periódica de su estructura y funcionamiento
 - Formulación de estrategias integradas de control, basadas en una coordinación de planes de auditoría y seguimiento de informes entre estas UAI y las EFS.
- 2.3. Avanzar hacia el desarrollo y utilización de tecnología, herramientas y aplicaciones informáticas para la ejecución de las auditorías.
- Importancia de la comunicación por redes, particularmente el desarrollo de la Intranet de las EFS, la que potencia las comunicaciones internas, facilitando la provisión de información relevante a los usuarios internos, particularmente a aquellos que se encuentran en Sedes u Oficinas Regionales, alejados del Nivel Central, los que pueden acceder a información relevante y actualizada sobre el quehacer tanto en los ámbitos de control externo como jurídico, accediendo a la última jurisprudencia, textos legales actualizados, informes de auditoría, entre otros.
 - Las labores de control externo deben contar con un adecuado

apoyo informático, mediante el diseño de aplicaciones y uso de software moderno, orientado a optimizar la labor de los fiscalizadores.

- Ampliar la cobertura de las acciones de control, a través de la implantación de nuevas modalidades de fiscalización, sustentadas en la actualización normativa y de procedimientos, así como en el desarrollo de metodologías e instrumentos de control innovadores.

2.4. Diseñar o fortalecer el desarrollo de indicadores de gestión, y de control de calidad de las auditorías.

- Monitoreo durante ejecución de procesos.
- Cumplimiento de metodologías y normativas de trabajo.
- Definición de criterios y parámetros de rendimiento.
- Informes de seguimiento.

3. Contribuir y/o promover el diseño e implantación de un Sistema de Información contable y presupuestario común e informatizado para el sector municipal.

Considerando que uno de los problemas y/o limitaciones que enfrentan las EFS para controlar los Servicios Municipales o Locales, es la carencia y problemas de acceso oportuno a información contable y presupuestaria de estos servicios, se hace cada vez más urgente promover la instalación de un Sistema de Información que posibilite la sis-

tematización de los procesos financiero, presupuestario y patrimonial de los municipios como una herramienta que además de apoyar la gestión de estos Servicios, permita acceder y generar oportunamente información sobre su gestión, transparentando además la administración de estos servicios.

4. Enfatizar los procesos de auditoría respecto de la inversión en la adquisición de equipamiento y sistemas computacionales, así como la contratación de servicios informáticos.

Sin perjuicio de la heterogeneidad que puede existir en los grados de equipamiento y aplicación de tecnología informática en los distintos municipios, tanto entre países como al interior de un mismo país, no se puede desconocer, el admirable avance en la arquitectura tecnológica, en equipamiento y comunicaciones y el desarrollo de sistemas informáticos, y el esfuerzo que hacen los distintos Estados por impulsar ese desarrollo a nivel de toda la Administración del Estado.

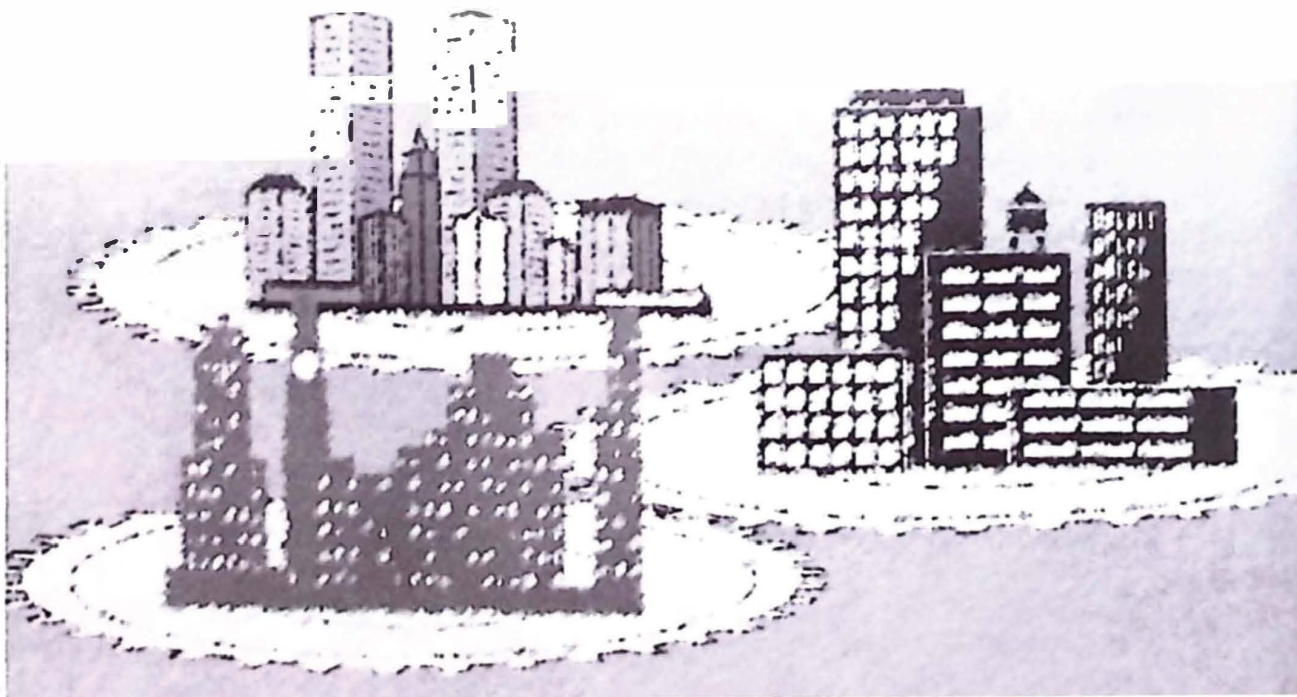
Así, el proceso de incorporación de tecnologías informáticas en las entidades del Estado ha mantenido un sostenido y creciente desarrollo. Una de las principales premisas de este proceso de modernización se sustenta en que con la asistencia de recursos tecnológicos las entidades públicas quedan en mejores condiciones de brindar un servicio de mayor calidad a la comunidad, como asimismo procurar eficiencia en su gestión

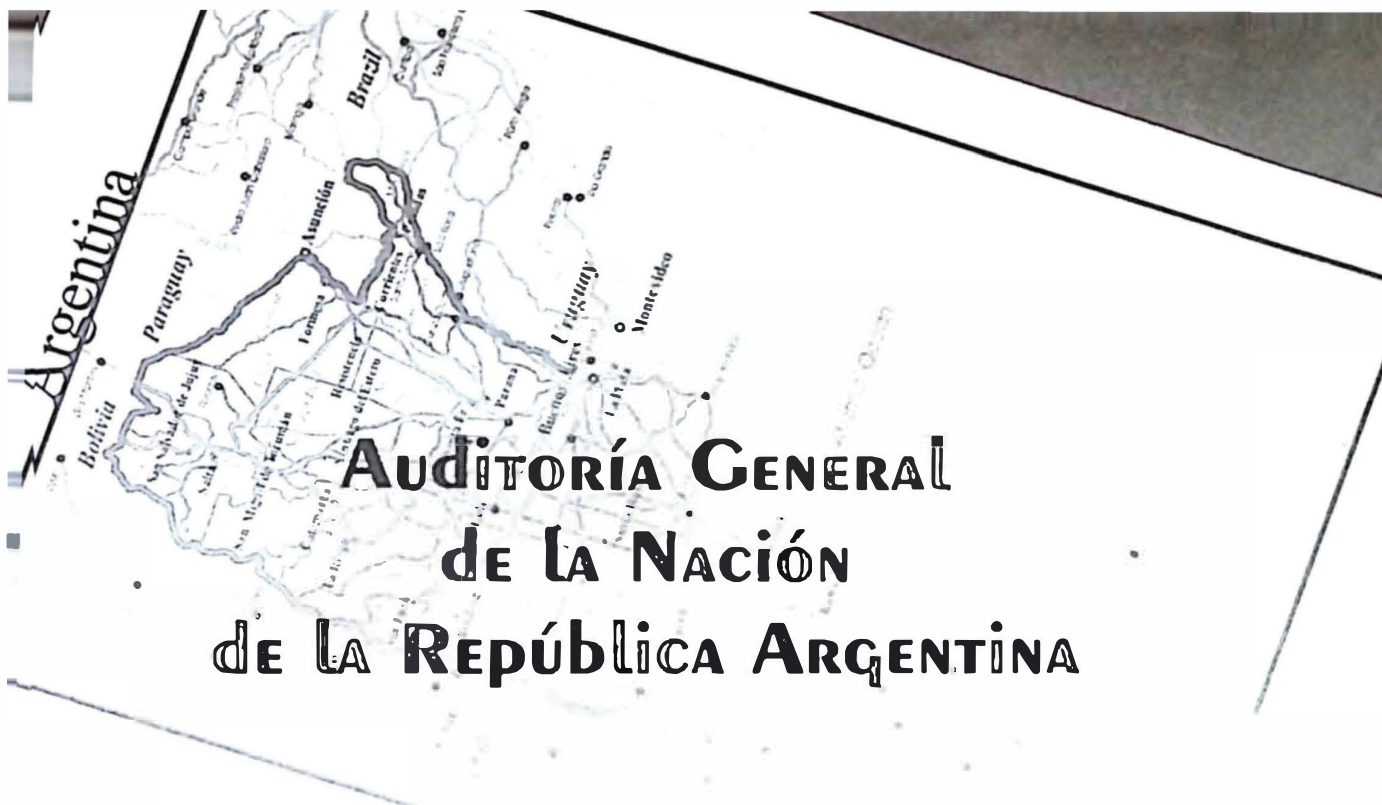
institucional, lo que se vería reflejado en los montos invertidos por el Estado en la Adquisición de Equipos, de Sistemas Computacionales, en Operaciones de Leasing Computacional, y en Adquisición de licencias de uso de software.

Estas inversiones se respaldan en diferentes contratos que generan dificultades para su redacción e interpretación, particularmente porque muchos conceptos o términos técnicos no son coincidentes en su interpretación por los especialistas contables y jurídicos, por lo que se requiere el desarrollo de planes de auditoría, que fiscalicen estos procesos de adquisiciones en todas sus fases, verificando el grado de cumplimiento y satisfacción de los fines que tuvieron en consideración las entidades públicas para contratar los estudios o adquirir los sistemas computacionales de información.

Conjuntamente con lo anterior, y derivado del desarrollo de Plataformas de Comercio Electrónico aplicadas a las adquisiciones y contrataciones realizadas por la Administración del Estado -incluyendo a los servicios municipales o locales- los que apuntan a digitalizar y transparentar los procesos de compras de los Organismos Públicos, se hace necesario auditar de manera regular el funcionamiento de dichos sistemas, considerando los millonarios montos que se transan a través de estos sistemas electrónicos vía Internet.

5. Finalmente, en este acápite de recomendaciones, cabe destacar también la propuesta de Cuba en cuanto a que la Asamblea debería constituirse, en un futuro inmediato, en un motor impulsor del desarrollo en el uso de las nuevas tecnologías de información, a través de la cooperación y el apoyo entre nuestros países.





I. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

1. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

El inicio de las propuestas descentralizadoras puede ubicarse cronológicamente en los años finales de la década del 70 y principios de los 80 asociado a las políticas encarradas de reducción del gasto y privatizaciones.

De acuerdo con el sistema constitucional argentino, las provincias son la unidad política, con Constitución política propia, el ejecutivo está en la cabeza del gobernador provincial mientras que los municipios y comunas están a cargo de intendentes y concejales

elegidos en sufragio directo por un período de cuatro años con posibilidad de reelección.

Si bien la carta orgánica fundacional de la República Argentina adoptó el sistema federal de gobierno, el desarrollo de la sociedad dio lugar a una concentración de poder en el gobierno nacional en detrimento de los gobiernos provinciales y municipales, y de los segundos en detrimento de los últimos.

La promoción de la descentralización en la Argentina ha sido importante en el desarrollo de instancias políticas próximas a la sociedad civil para la apertura a la participación plena de ésta, al mismo tiempo que para promover el afianzamiento del federalismo vinculado al desarrollo regional; el equilibrio entre los poderes jurisdiccionales, el fortalecimiento de la democracia; el incremento de la eficacia social del Estado y la

implementación de una nueva estrategia para enfrentar la crisis económica. La descentralización debe aplicarse también al gobierno municipal mismo. Las posibilidades de democratización de la ciudad serán mucho mayores si las municipalidades operan de manera descentralizada, integrando en sus mecanismos representativos y participativos a los distintos sectores sociales definidos territorialmente dentro de la ciudad.

En 1994 la reforma constitucional impone la necesidad de establecer las funciones, servicios y recursos a cargo de cada nivel territorial de gobierno. Fortaleció el federalismo, al darle jerarquía constitucional, establecer las bases de la coparticipación federal de impuestos, determinar que la intervención federal sólo puede ser dispuesta por el Congreso de la Nación y reconocer a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, el derecho a celebrar convenios internacionales (artículo 124) y a constituir regiones (artículo 125). En este orden, también cabe incluir el reconocimiento expreso de la autonomía municipal y el establecimiento de un régimen de gobierno autónomo para la ciudad de Buenos Aires (artículo 129). Sin embargo, a la fecha se encuentra pendiente de reglamentación legal el sistema de coparticipación federal de impuestos.

2. MARCO LEGAL

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 reconoce expresamente el régimen municipal autónomo en el ámbito provincial. La nueva

redacción de los artículos 5 y 123 definen este nuevo escenario autonómico.

En el artículo 5 se establece: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. Y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

Algunas de las normas más relevantes son:

Art. 123: *Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

Art. 124: *Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación...*

Art. 129: *"la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad".*

"entre los entes públicos de base territorial, las provincias han de colaborar entre sí con la finalidad de mitigar

las desigualdades interregionales y contribuir a la conformación de regiones de desarrollo".

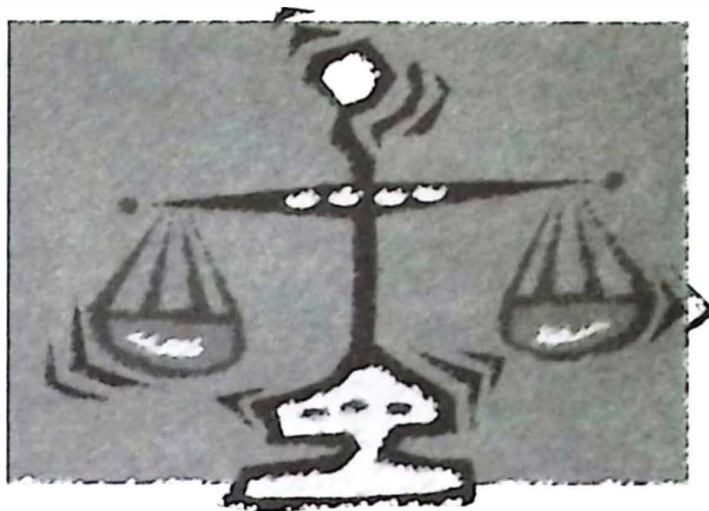
Se puede considerar a la región desde la órbita de la reforma constitucional como un modo de descentralización.

A partir de estos artículos y con fundamento en la supremacía federal establecida en el artículo 31 de la Constitución Nacional, los estados provinciales- que no reconocen la autonomía del estado municipal- *deberían examinar sus textos para adaptarse a las nuevas pautas establecidas por la Constitución Nacional.*

En la Provincia de Buenos Aires, la reforma constitucional de 1994 incorporó principios de la democracia participativa. Los constituyentes encargaron a la legislatura provincial la adopción de las diferentes herramientas de participación de la comunidad, lo que no se concretó hasta el momento en normas específicas.

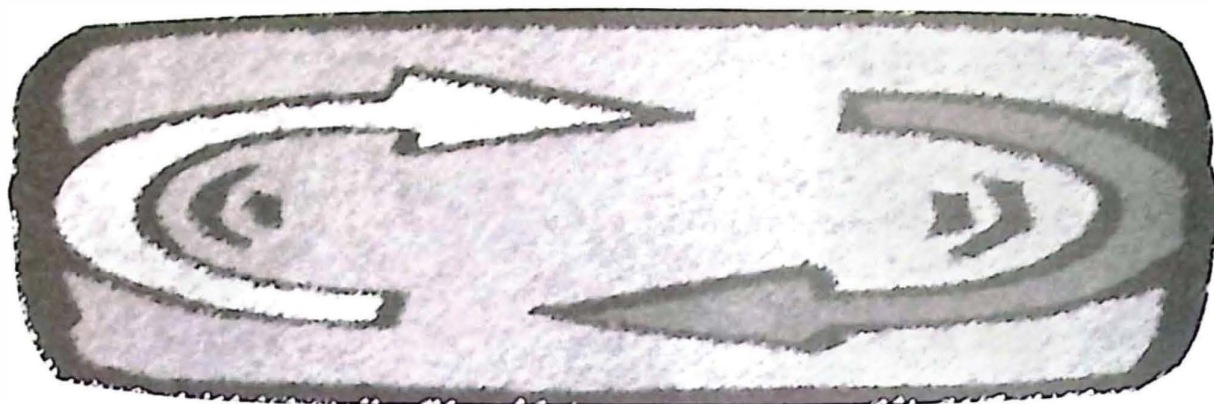
En el plano de los Municipios los mismos encontraron dificultades para ejercer estas funciones ya que la autonomía que la Constitución Nacional les asegura, no es reconocida por la Constitución Provincial.

Algunas provincias confieren a sus municipios de mayor importancia, la facultad de dictarse sus normas fundamentales (conocidas como Cartas) en las cuales se define sus objetivos y se determina su estructura. Otras deciden conferir a todos los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas.



La legislatura de cada provincia puede asimismo dictar una ley que explique en detalle los aspectos enunciados en la constitución provincial. A esta ley se la conoce con el nombre de Ley Orgánica de Municipalidades y se aplica a todos los municipios a los cuales la legislatura de la provincia no les ha dado la facultad de dictarse sus propias Cartas.

En consecuencia, para el ejercicio del poder constituyente por las provincias, uno de los requisitos establecidos es el de asegurar un régimen municipal autónomo (artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional). Por tanto, no existe ninguna posibilidad de instauración de una autarquía, como naturaleza jurídica de los municipios. Esta facultad de los Estados provinciales, tiene su fundamento en el respeto por las autonomías provinciales y en el entendimiento que un buen régimen municipal debe tener en cuenta las particularidades propias de cada lugar. En consecuencia no puede existir un régimen local uniforme para todo el país.



Las constituciones a nivel local prevén la incorporación plena de formas de democracia semidirecta como la iniciativa popular, la revocatoria de los mandatos, la consulta popular, etc.

Cinco provincias aún no han consagrado la autonomía en sus constituciones:

Buenos Aires, Mendoza, Entre Ríos, Santa Fe y Tucumán.

3. CRITERIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización implica una redistribución de poder por medio de las organizaciones territoriales del Estado.

El municipio se constituye como una organización político-territorial con competencia para recaudar y distribuir según las necesidades locales.

Para decidir la descentralización es imprescindible confirmar la fuerte presencia de actores sociales y organizaciones intermedias que puedan respaldar las políticas con sólida base de representación y participación.

Toda planificación de descentralización requiere conjuntamente el diseño de un sistema de capacitación de los recursos humanos de los municipios a fin de llevar a cabo con eficiencia las nuevas competencias a descentralizar.

3.1. Clases de municipios

En las constituciones provinciales argentinas existen diferentes criterios para el reconocimiento de los Municipios.

Algunas consideran como municipios el municipio ciudad (sólo la parte urbana) y en otras el municipio departamento (ámbito rural y urbano que puede incluir varias localidades), ver tabla.

Municipios rurales	Municipios chicos	Municipios grandes	Ciudades intermedias	Áreas metropolitanas
Hasta 2.000 habitantes	De 2.000 a 10.000 habitantes	De 10.000 a 100.000 habitantes	De 100.000 a 250.000 habitantes	Más de 250.000 habitantes

El caso de los *municipios rurales* es muy diferente al del resto de las comunas argentinas. En este tipo de municipio, por lo general no encontramos ONG ni instituciones sociales muy consolidadas, sino que la sociedad civil se conforma por grupos de familias que generan redes con la finalidad de resolver problemas puntuales vinculados al trabajo y los servicios. Tampoco nos encontramos con un equipo técnico municipal. No se puede hablar aquí de un estado local.

En el caso de los *municipios chicos*, en general se establece una diferencia entre el caso urbano de la ciudad cabecera y el resto que es la zona rural pero se reconoce una cierta capacidad técnica del municipio que cuenta con algunos recursos humanos capacitados.

Los *municipios grandes* presentan diferencias significativas respecto a los anteriores. Por un lado tienen mayor capacidad técnica, equipos de gestión en distintas áreas de gobierno y un cierto acceso a la información sobre los recursos existentes. Por otro lado, cuentan con una sociedad civil organizada de manera más compleja, con fuerte presencia de organizaciones de base, entidades intermedias y algunas ONG y universidades presentes en la región.

En el caso de las *ciudades intermedias*, el concepto de cercanía se pierde en la medida que la gran cantidad de habitantes lleva a que las iden-

tidades sean más barriales que municipales. Estos gobiernos cuentan con capacidades técnicas, mayor información, trato bastante directo con el gobierno nacional y un volumen de presupuesto significativo. De todas maneras deben hacer frente a un conjunto de problemas vinculados con la prestación de servicios que no siempre son de su competencia. En cuanto a la sociedad civil, nos encontramos con una estructura compleja en la que además de la existencia de organizaciones de base, entidades intermedias y ONG, también se presentan demandas sectoriales vinculadas a la calidad de vida, cuidado del medio ambiente, etc. Se trata de una sociedad más compleja que las anteriores lo cual permite establecer políticas de articulación entre estado y sociedad civil.

Las *áreas metropolitanas* además de su volumen poblacional son receptoras de población de ciudades periféricas. La gente vive en un municipio y trabaja en otro. Los ejemplos típicos son los casos de Córdoba, Rosario, Mendoza, Gran Buenos Aires, etc. Son muchos más los usuarios de los servicios de la ciudad que los habitantes-contribuyentes. El problema principal se vincula con la prestación de servicios y con los niveles de conflicto producidos por las grandes aglomeraciones. La sociedad civil responde a esquemas similares a los de las ciudades intermedias, pero tiende a conformarse como cabecera de las demandas de grupos pertenecientes a otros municipios.

3.2. CANTIDAD DE MUNICIPIOS

Según el IFAM (Instituto de Asuntos Municipales) se reconocen 1.930 gobiernos locales (con autoridades electas) y 232 comunidades con autoridades designadas por los poderes ejecutivos provinciales.

El 82% de los Municipios tienen menos de 10.000 habitantes. El 68.5% tiene menos de 5.000 habitantes. Casi el 31% de los Municipios tiene menos de 1.000 habitantes. En el otro extremo del fenómeno es posible encontrar los llamados mega-municipios, el 1.2% de los Municipios del país (34 municipios) que tienen más de 250.000 habitantes. Lo anterior conlleva la centralización en las "cabeceras" respecto de las demás localidades y comunidades que lo integran.¹

4. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

En general los Municipios cuentan con un Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente y un Consejo Deliberante, órgano legislativo, ambos elegidos en forma directa.

En algunas provincias los Municipios más pequeños son gobernados por Comisiones, las cuales designan a algunos de sus miembros para las funciones ejecutivas. Aquellos municipios que tienen reconocida constitucionalmente su autonomía institucional (por su población) están habilitados para dictar sus propias Cartas Orgánicas (se han dictado 119 hasta el momento).

A partir de los procesos de descentralización referidos anteriormente los municipios que han tomado a su cargo además de sus competencias tradicionales *funciones nuevas* vinculadas a la promoción del desarrollo local, el empleo, las políticas sociales, protección ambiental, salud, educación, recreación, deporte, promoción turística, entre otras. Los gobiernos provinciales no obstante, siguen concentrando muchas competencias que podrían ser ejercidas por los municipios.

5. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

El 24,4% del Producto Bruto Interno es el gasto primario de la Nación en su conjunto. El 14% corresponde al Sector Público Nacional y el 10,4 % restante a Provincias y Municipios.

La coparticipación a provincias ascendió en 2004 a \$ 22.000.000.000. A partir de la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal, tiende a consolidarse ese nivel de gasto en relación con el producto, dado que el gasto no puede crecer más que el producto y que los gobiernos provinciales deben garantizar que la deuda instrumentada no supere el 15% de los recursos corrientes por lo que el pago de la deuda puede superar su participación relativa en el gasto de las provincias.

¹ Vale la pena destacar que un Municipio como La Matanza, con aproximadamente 1.560.000 habitantes, supera largamente a muchas provincias argentinas.

CUENTAS FISCALES PROVINCIALES EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES. 2004

PROVINCIAS	Nueva Estimación Oficial 2004 (*)				
	Ingresos Totales	Gastos Primarios	Resultado Primario	Intereses	Resultado Financiero
G.C.B.A.	4.887	4.642	245	160	85
BUENOS AIRES	14.882	14.294	588	449	139
CATAMARCA	914	838	76	27	49
CORDOBA	4.324	4.098	226	145	81
CORRIENTES	1.225	1.141	84	54	30
CHACO	1.750	1.583	167	71	96
CHUBUT	1.258	1.224	34	24	10
ENTRE RIOS	1.893	1.821	72	67	5
FORMOSA	1.047	966	81	51	30
JUJUY	919	830	89	55	34
LA PAMPA	867	819	48	17	31
LA RIOJA	841	743	98	18	80
MENDOZA	2.299	2.093	206	132	74
MISIONES	1.283	1.236	47	52	-5
NEUQUEN	2.107	2.024	83	35	48
RIO NEGRO	1.182	1.054	128	61	67
SALTA	1.379	1.226	153	35	118
SAN JUAN	1.050	950	100	45	55
SAN LUIS	994	855	139	2	137
SANTA CRUZ	1.464	1.430	34	7	27
SANTA FE	4.322	4.364	-42	74	-116
S. DEL ESTERO	1.376	1.166	210	60	150
TUCUMAN	1.755	1.544	211	76	135
T. DEL FUEGO	645	629	16	8	8
TOTAL	54.662	51.570	3.092	1.725	1.367

* Estimación oficial del Ministerio de Economía y Producción. Fuente: Ministerio de Economía y Producción

Los municipios argentinos sólo ejecutan un 7.8 % del gasto público total (sumando los presupuestos de los estados Nacional, Provincial y de los Municipios). Cuentan con recursos provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales y provinciales y recursos propios tales como tasas retributivas de servicios, contribuciones de mejoras, derechos, rentas. La mayor parte de los impuestos directos e indirectos son percibidos hoy por el estado Nacional y las Provincias.

6. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS REFERIDOS AL CONTROL EJERCIDO SOBRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y LOCALES

Este análisis se efectuó sobre la totalidad de las provincias argentinas (23) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), único territorio cuya autonomía surge de la Carta Magna según reforma de 1994:

- las constituciones de las provincias argentinas estructuran el sistema

- de control en 22 casos, como asimismo la constitución de la CABA.
- el caso restante entre las provincias es estructurado por Ley Provincial de Administración Financiera.
- en 22 casos se denomina Tribunal de Cuentas Provincial al órgano de control y en el restante, tal como en CABA, Auditoría General.
- en cuanto a la designación de sus autoridades:
 - a) Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado: 12
 - b) Poder Legislativo: 3 y la CABA
 - c) Poder Ejecutivo y Poder Legislativo: 3
 - d) Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial: 1
 - e) A propuesta del Poder Ejecutivo con designación del Poder Legislativo: 2
 - f) son cargos electivos: 1
- en cuanto al alcance de su control establecido en las constituciones provinciales:
 - a) para la mayoría de los órganos de control se contempla sobre la provincia y los municipios,
 - b) en menor medida sólo se contempla sobre las provincias,
 - c) además se establece en la mayoría de las constituciones provinciales que las cartas orgánicas municipales deben garantizar la existencia del órgano de control, el que a su vez debe remitir el producto de su labor al órgano de control provincial.

- en cuanto a la oportunidad de control:
 - a) previo: 7
 - b) posterior: 5
 - c) previo y posterior: 10
 - d) 2 casos sin información

En la mayoría de los casos los órganos de control poseen facultades jurisdiccionales. La remoción de sus titulares se produce por juicio político o Jury de enjuiciamiento salvo por en la CABA en la cual el voto de las dos terceras partes del Poder Legislativo según las causas establecidas en su Ley de Administración Financiera.

Por último cabe señalar que en muy pocos casos las provincias cuentan con una Ley de Administración Financiera en línea con la Nación.

II. EL ORGANISMO CONTROLADOR DE LA NACIÓN

1. COMPETENCIAS

La AGN no posee competencia directa sobre el control de la gestión de las instancias subnacionales. Sus facultades se limitan en los casos de la coparticipación federal y los adelantos del Tesoro Nacional, al control sobre la remisión y recepción de los fondos por parte de los destinatarios.

Sin embargo, en la medida en que las provincias o municipios se encuentran involucrados en la implementación de políticas públicas nacionales, el con-

trol nacional abarca la operatoria descentralizada. Ello a fin de analizar en qué medida la adopción de normas y procedimientos por parte de las provincias resulta armonizada y compatible en todo el territorio y facilita, obstaculiza, acelera o desacelera el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes nacionales. Acerca de estas cuestiones dan cuenta diversos informes de auditoría relacionados con la gestión de las jurisdicciones competentes

en materia de salud, medio ambiente, desarrollo social, entre otras.

En este sentido, también ejecuta a través de sus distintas áreas auditorías financieras y de gestión sobre las transferencias de fondos nacionales a las provincias para la ejecución de programas sociales y de infraestructura y sobre el uso de los recursos provenientes de Organismos Multilaterales de Crédito en los proyectos en los que resulta elegible.

En cuanto a las transferencias de fondos nacionales con ejecución descentralizada cabe distinguir aquellas que se asignan a objetivos concretos para lo cual se requiere por parte de las provincias su inclusión presupuestaria y la apertura de cuentas especiales para su administración, de aquellas pautadas legalmente cuyo objeto es en algunos casos más amplio.

El uso de los recursos provenientes del crédito externo implica la articulación y coordinación constante de las Unidades Ejecutoras Provinciales con la Unidad Ejecutora de la Nación.





Por último es del caso destacar que a través de un Convenio celebrado entre el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza – Riachuelo perteneciente al ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, la AGN se abocó al estudio de la compatibilidad normativa entre la Nación, Provincia de Buenos Aires y Municipios aplicable a la lucha contra la contaminación y el saneamiento dicha cuenca. Ello con el propósito de colaborar en la remoción de los obstáculos que la problemática legal e institucional presenta en virtud de la falta de armonización de normas nacionales y provinciales y en consecuencia de atemperar los conflictos interjurisdiccionales.

En este sentido la AGN elaboró un proyecto de decreto mediante el cual

propuso un sistema normativo que delimita el ejercicio del Poder de Policía entre las jurisdicciones intervinientes.

2. ARTICULACIÓN CON LOS ÓRGANOS DE CONTROL LOCALES

La celebración de convenios entre la AGN y las provincias facilita la articulación de las tareas de fiscalización con los órganos de control provinciales, que en algunos casos ha dado lugar a la suscripción conjunta de Informes de Auditoría. A la fecha, la coordinación de las tareas reviste un carácter informal y no responde a una metodología estructurada y predeterminada.

3. RESULTADOS DEL EJERCICIO DEL CONTROL EXTERNO NACIONAL

Más allá de la propuesta normativa que surge de las labores de estudio propias de la AGN, cabe poner de relieve que en virtud de las auditorías reali-

zadas, los informes publicados a la fecha permiten destacar:

- validez de normas a nivel provincial sin sustento jurídico respecto de los convenios internacionales, lo que obliga a la provincia a ajustarse a lo establecido para la Nación Argentina.
- políticas diseñadas a nivel central con ejecución local en cuya implementación se refleja la dificultad para el ejercicio de la coordinación y articulación de los actores intervinientes en virtud de la falta de definición precisa de estas responsabilidades.
- Por falta de delimitación de los alcances de control en los órganos responsables de la ejecución de las auditorías internas se obstaculiza el control global que atraviese las secuencias de las operaciones que involucran a los distintos organismos intervinientes.
- Los programas con ejecución descentralizada no se convierten en sí mismos en ejes focalizados de control sino más bien una sumatoria de acciones estancas.
- La descentralización presupone la fortaleza de las unidades de coordinación de modo tal que no se diluya la estrategia central. Es así como la descentralización, la dispersión de responsables y la atomización del gasto tornan indispensable el ejercicio central de fiscalización.
- Los conflictos propios de las jurisdicciones locales que señalan:

- a. existencia de multiplicidad de programas nacionales y provinciales que no consiguen revertir la situación de pobreza atravesada por pequeños productores y trabajadores rurales a pesar del volumen de los recursos financieros gastados. Se pone de manifiesto que los programas cofinanciados por organismos multilaterales de crédito constituyen estructuras organizativas paralelas a la estructura permanente de la administración y funcionan con arreglo a normas propias de administración y control interno propias. Su inserción funcional en la estructura administrativa se realiza sin atender las estrategias de políticas de las entidades en las cuales aparecen insertos.
- b. al término de los proyectos finalmente desaparece su estructura y organización dificultándose la sistematización de información y acumulación de experiencias y conocimientos a nivel institucional.
- c. carencia de sistemas de información que aglutinen datos.
- d. falta de interrelación entre otras instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales.
- e. baja orientación a la obtención de resultados y falencia en la administración de recursos humanos.

- f. ausencia de controles y seguimiento.
- La distinta actitud entre provincias respecto de la adhesión a normas nacionales implica una distorsión que trae aparejado un efecto nocivo en relación con los gastos reembolsables de los préstamos de organismos multilaterales, que se consumen sin que estén dadas las condiciones para la efectiva prestación, global y plena de los servicios contratados. Ello en virtud de que el diseño contractual genera que se incurra en forma sostenida y regular en esos gastos con independencia del grado de avance en la ejecución de los servicios básicos. Estos gastos son fijos y no dependen del grado de ejecución.
- La no adopción de procedimientos administrativos armonizados impide agilizar y tornar la información más oportuna y actualizada.
- Falta de información completa y uniforme respecto del universo de datos a nivel nacional. Como así también carencia de homogeneidad de criterios en las tramitaciones y otorgamiento de documentación en general.
- Carencia de medios suficientes para producir información atinente a la capacitación que permita validar el ejercicio del control del nivel central sobre las unidades descentralizadas.

En este orden de ideas vale la pena rescatar lo publicado en los medios de

comunicación nacional en relación con 22 documentos de la AGN en los que se analiza el manejo de los planes asistenciales entre 1997 y 2003 y tenían como objetivo controlar las transferencias de fondos nacionales a distintas provincias para financiar el gasto social. Para ello fueron auditados diversos programas destinados a atender a la niñez, la adolescencia, la salud materno infantil y el saneamiento ambiental. Los medios destacan los siguientes hallazgos:

- comedores infantiles que no funcionan,
- ausencia de control en el otorgamiento de leche,
- los fondos destinados al programa materno infantil no se aplicaron como corresponde y hubo "discontinuidad" en el suministro de leche en las áreas problemáticas,
- existencia de ineficiencia y descontrol en el circuito de las transferencias nacionales a las provincias con ausencia en muchos programas de una evaluación del impacto, es decir, si los recursos llegaron a los beneficiarios y si efectivamente cubrieron sus necesidades.

En ese sentido:

- se cuestiona el criterio con que se diseñan, y luego se aplican, los programas sociales,
- se carece de una estrategia nacional capaz de determinar las necesidades sociales y de asignar recur-

según parámetros claros y específicos,

- se adolece desde el Estado de una planificación previa, bajo criterios eficaces, destinada a combatir los más diversos problemas sociales.
- se advierte la inexistencia de un control posterior de la ejecución de los recursos nacionales que ejecutan las provincias.





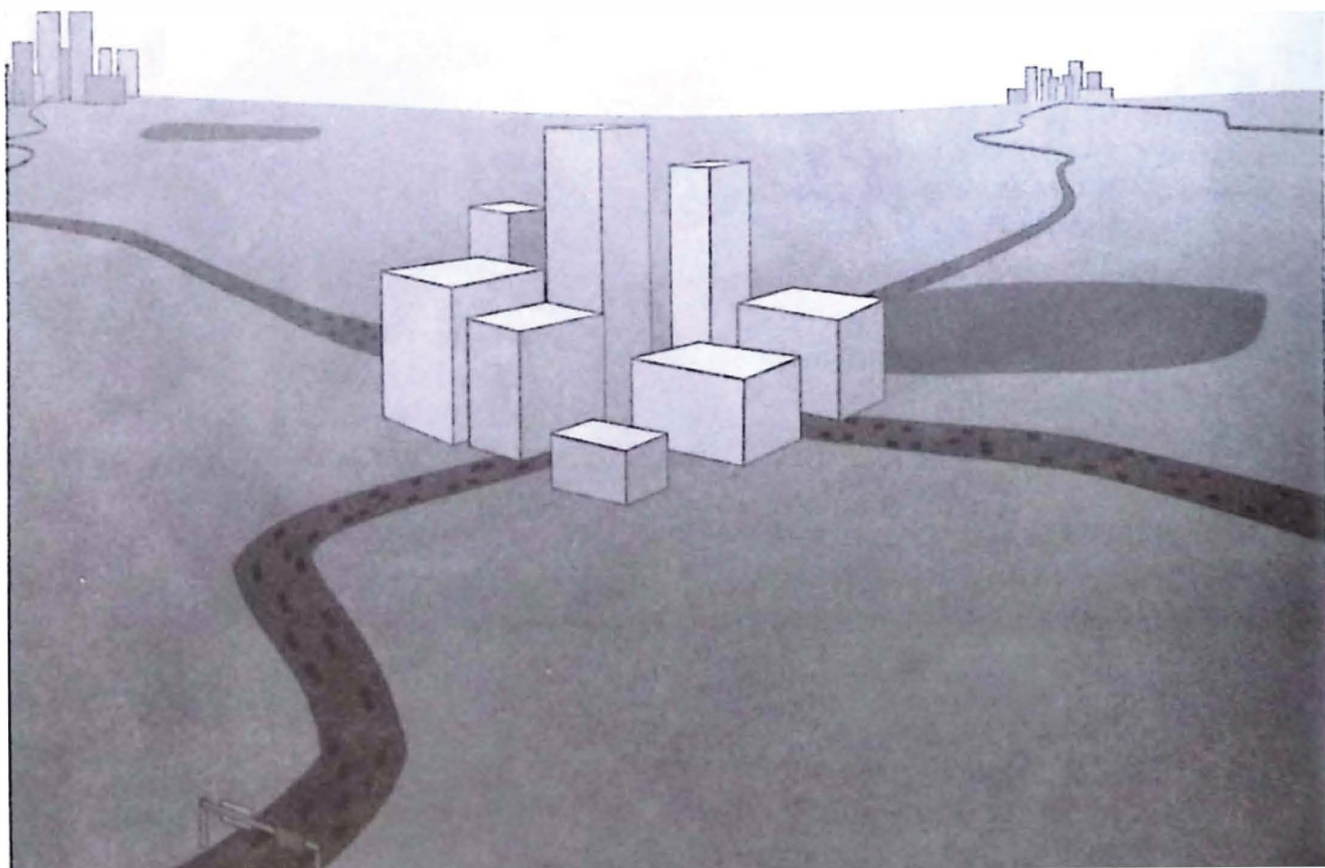
4. LIMITACIONES y desafíos DE LAS TAREAS DE CONTROL NACIONAL

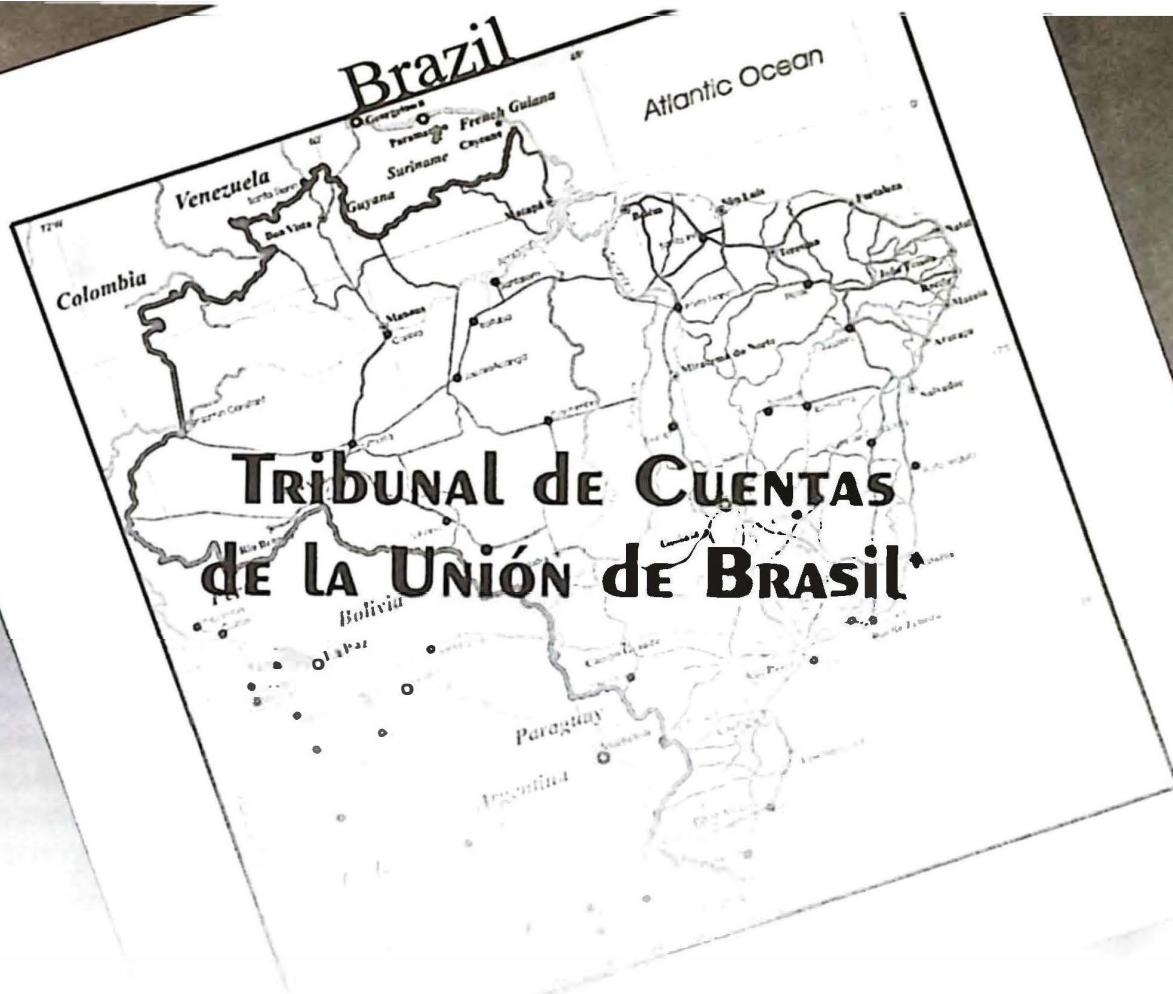
Debe tenerse presente las barreras que constituyen la falta de un universo armonizado de normas, instituciones y procedimientos de control en el cual exista una adecuada delimitación de responsabilidades sobre todo en lo que respecta a la coordinación y articulación de actividades entre los distintos órganos de control.

Si bien de los trabajos de auditoría surgen hallazgos relacionados con la

descentralización, el proceso en sí mismo y su resultado no han sido hasta la fecha objeto de auditoría.

El abordaje integral de este fenómeno sólo puede realizarse a partir de un sistema armonizado y articulado de control que aproveche la sinergia de los órganos de fiscalización de la República. Ello representa un desafío para que las EFS puedan contribuir a eliminar los peligros de la descentralización: la profundización de la inequidad y la existencia de asimetrías en el territorio nacional.





**I. ANTECEDENTES GENERALES
SOBRE LA ORGANIZACIÓN
POLÍTICO ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO, Y EN PARTICULAR,
DE LOS ÓRGANOS
DE CONTROL
Y SERVICIOS MUNICIPALES
O LOCALES**

**1. DENOMINACIÓN ESPECÍFICA
QUE RECIBEN
LOS SERVICIOS
MUNICIPALES O LOCALES**

Según lo establece la Carta Fundamental en su art. 30, y según el inciso V del art. 34, compete a los Municipios organizar y prestar directamente

o mediante el régimen de concesiones, los servicios públicos de interés local, incluido el transporte colectivo, que tiene un carácter esencial.

**2. Descripción
de la ORGANIZACIÓN
político administrativa
del Estado y ubicación
de ESTOS SERVICIOS
EN ella**

Los servicios municipales o locales competen a los Municipios, los cuales conforman junto con los Estados la República Federativa de Brasil, según lo dispuesto en el art. 1° de la Carta Fundamental.

•Traducción al español realizada por Patricia Llanos Campos, Auditoría Administrativa, Contraloría General de la República de Chile.

3. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, Y FORMA EN QUE SE PLANIFICAN Y EJECUTAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICULARMENTE EN LO QUE SE REFIERE A LA PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

En lo que se refiere por ejemplo a los servicios públicos de Salud, éstos integran una red regionalizada y jerarquizada (Carta Fundamental Art. 198). La descentralización de las acciones en el área de la asistencia social, entra en coordinación con las normas generales de la esfera federal y en coordinación, también, en la ejecución de los respectivos programas en las esferas estatal y municipal (Carta Fundamental. Art. 204, I).

La Unión organizará un sistema federal de enseñanza en los territorios, financiará las instituciones de enseñanza pública federal y ejercerá, en materia educacional, funciones redistributivas y suplementarias, con el objeto de garantizar tanto la equidad de las oportunidades educacionales como la estandarización de la calidad de la enseñanza mediante asistencia técnica y financiera a los Estados, Distritos Federales y Municipios.

4. PRINCIPALES ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA DE CONTROL APLICABLE A LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

La fiscalización del Municipio será ejercida por el Poder Legislativo Municipal, mediante control externo, y por los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo Municipal, bajo la forma de Ley. El control externo de la Cámara Municipal será ejercido con auxilio de los Tribunales de Cuentas de los Estados o del Municipio o de los Consejos de los Tribunales de Cuentas de los Municipios (Art. 31, N° 1).

5. PRINCIPALES FUNCIONES QUE CUMPLEN CADA UNO DE ESTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL CONTROL DE ESTOS SERVICIOS MUNICIPALES

Son titulares del control externo, la Cámara Municipal y el Tribunal de Cuentas del Municipio o Consejo de Cuentas del Municipio, o, si lo hubiese, el Tribunal de Cuentas del Estado.

6. PRINCIPALES PROBLEMAS Y/O LIMITACIONES QUE ENFRENTA LA EFS PARA CONTROLAR O INTERVENIR EN EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

La principal restricción a la actuación del Tribunal de Cuentas de la Unión está referida al origen de los recursos. El Tribunal de Cuentas puede actuar

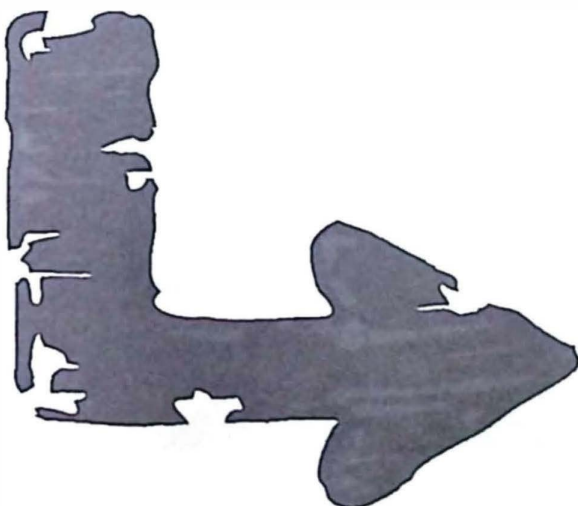
sólo si existen recursos federales transferidos a los Municipios, respecto de los cuales tiene competencia para fiscalizar.

7. Principales desafíos que enfrenta la EFS para lograr un control eficiente, oportuno, y trascendente

Los mayores desafíos que presenta el control de las transferencias de recursos federales para los municipios están en el volumen de los recursos transferidos así como en el gran número de entidades municipales: aproximadamente 5.500 municipios.

8. Principales normas que rigen los servicios municipales o locales, y breve descripción de la materia o aspectos que de manera particular regula cada una de esas normas

Los gastos correspondientes a recursos de origen federal deben ajustarse a la legislación sobre desembolsos y contabilidad federal.



9. Principales funciones que cumplen dichos servicios municipales

Las funciones principales de los servicios municipales dicen relación con el transporte colectivo público, la limpieza, la iluminación pública, la educación básica y la salud.

10. AUTONOMÍA de los servicios municipales o locales (Desde el punto de vista político, financiero y administrativo)

Los municipios disfrutan de autonomía política, financiera y administrativa y de la organización de sus servicios.

II. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

1. PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE ESTAS ENTIDADES, ESPECIFICANDO: INGRESOS PROPIOS O AUTOGENERADOS Y APORTES EXTERNOS

Respecto a las principales fuentes de financiamiento de las entidades municipales, no se dispone de información.

2. PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LOS INGRESOS PROPIOS O AUTOGENERADOS RESPECTO DEL TOTAL

La participación de los recursos propios en relación con el total de recursos que manejan los municipios dependen del tamaño de los mismos. Es conocido que los municipios pequeños tienen muy pocos ingresos propios y dependen mucho de las transferencias.

3. CÓMO Y A QUIÉN SE RINDEN CUENTAS DE ESTOS INGRESOS

Los municipios deben rendir cuentas a los Tribunales de Cuentas Estadales o al Tribunal de Cuentas Municipal o al Consejo de Cuentas de los municipios.

4. PRINCIPALES CONCEPTOS DE GASTO EN LOS QUE SE INVIERTEN ESTOS RECURSOS

Información no disponible.

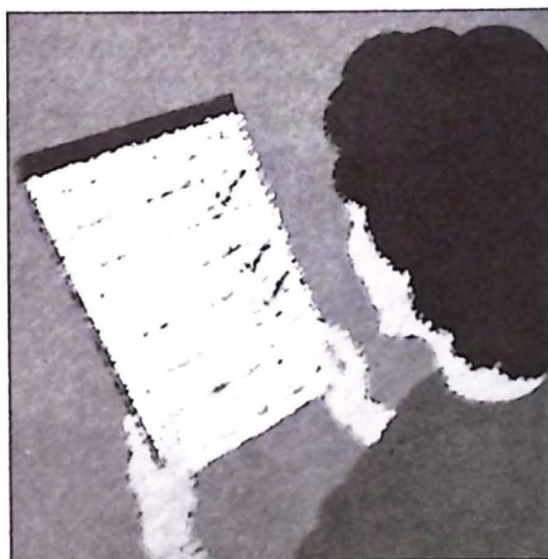
5. FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y MODIFICACIÓN

Información no disponible.

III. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS REFERIDOS AL CONTROL EJERCICIO SOBRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

1. ORGANIZACIÓN DE LA EFS PARA CONTROLAR LOS SERVICIOS MUNICIPALES

El TCU está destinado a fiscalizar los recursos de la Unión. El TCU solamente fiscaliza los servicios municipales o locales en la medida que existan transferencias de recursos de la Unión.



2. Tipos de CONTROL y AUDITORÍAS QUE REALIZA LA EFS PARA VERIFICAR QUE LAS MUNICIPALIDADES UTILICEN SUS RECURSOS CON EFICIENCIA Y ECONOMÍA, Y SE AJUSTEN A LA NORMATIVA LEGAL VIGENTE

El TCU fiscaliza las transferencias de recursos estatales mediante auditorías operacionales, auditorías de regularidad y auditorías de programas.

3. FACTORES QUE CONSIDERA LA EFS PARA PRIORIZAR SUS ACCIONES DE CONTROL

En los planes de fiscalización el TCU considera criterios de relevancia, materialidad, riesgo, tiempo transcurrido desde la última fiscalización, así como impacto social de la materia.

4. AREAS MÁS SENSIBLES O DE MAYOR RIESGO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Información no disponible.

5. INDIQUE SI SE REALIZA AUDITORÍA DE GESTIÓN A LOS SERVICIOS MUNICIPALES (LA QUE CONLLEVA UN CONTROL DE MÉRITO, CONVENIENCIA O DE RESULTADO) Y QUIÉN LA REALIZA

El TCU no tiene competencia para la realización de auditoría de gestión en los servicios municipales. El control

de los servicios municipales incumbe a los tribunales de cuentas estatales o a los tribunales o consejos de cuentas municipales.

6. ASPECTOS O PRÁCTICAS QUE DEBIERAN INCORPORARSE O QUE DEBIERA TENER UN SISTEMA DE CONTROL EFICIENTE

Un sistema de control eficiente debe inducir una mejor gestión.

IV. TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y SU APLICACIÓN AL CONTROL

1. INDIQUE SI LA EFS UTILIZA HERRAMIENTAS Y/O SOFTWARE COMPUTACIONALES PARA REALIZAR EL CONTROL EN LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES (INDIQUE PARA QUE FIN O EN QUE MATERIA SE UTILIZAN)

El control de los servicios municipales o locales que corresponde efectuar al Tribunal de Cuentas de la Unión, solamente puede ser ejecutado en relación con los *recursos federales* traspasados a los gobiernos municipales. En esta esfera de control pueden utilizarse herramientas automatizadas de apoyo a la auditoría, tal como lo es el ACL. Esta herramienta es usada en auditorías de distintos tipos, en las que exista la necesidad de analizar datos.

2. **Indique si la EFS dispone de información de los servicios municipales o locales previo a la planificación y ejecución del control. Si la respuesta es afirmativa, señale como la obtiene y para que la usa**

En lo que se refiere al traspaso de recursos federales a los municipios, el Tribunal de Cuentas de la Unión cuenta con un sistema informatizado denominado SIAFI (Sistema de Administración Financiera), perteneciente al gobierno federal. Todos los traspasos o pagos de bienes y servicios realizados por la administración pública federal son registrados en este sistema, y los auditores de este Tribunal tienen acceso irrestricto para sus consultas. Por consiguiente, al Tribunal le es posible disponer, en cualquier momento, ya sea antes, durante o después de cualquier trabajo de fiscalización de la información requerida respecto de dichos traspasos. Con todo, al Tribunal no le es posible obtener información acerca del servicio municipal propiamente tal, antes de la planificación o ejecución de la fiscalización.



3. **Cómo calificaría el grado de equipamiento y comunicaciones en materia informática, y cuál es el nivel de acceso a internet de los servicios municipales o locales**

No es posible responder esta pregunta, porque el Tribunal no posee competencia para fiscalizar todos los servicios municipales, ya que sólo puede hacerlo respecto de aquellos en los cuales se aplicaron recursos federales, por lo tanto nunca se ha trabajado en tal sentido. En Brasil existen Tribunales de Cuentas específicos para controlar la aplicación de los recursos de los Estados o de los Municipios. El Tribunal de Cuentas de la Unión se limita a fiscalizar los recursos federales.

V. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. **NÚMERO O UNIVERSO DE SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES**

Aproximadamente 5.500.

2. **NÚMERO DE SERVICIOS MUNICIPALES fiscalizados EN EL AÑO 2003**

Información no disponible.

3. **MONTO DEL PRESUPUESTO de los municipios EN EL AÑO 2003**

Información no disponible.



“EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y LOCALES: UN APOORTE DESDE EL CONTROL EXCEPCIONAL”

El presente documento tiene como motivación la reunión de la XIV Asamblea General de OLACEFS que se llevará a cabo del 11 al 17 de noviembre en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, cuyo tema 2 se centrará en el “El Control de los Servicios Públicos Municipales y Locales”.

En consecuencia, la Contraloría Delegada para infraestructura física y telecomunicaciones, comercio exterior y desarrollo regional, pone a su consideración su experiencia desde el nivel nacional, en el control fiscal de una entidad prestadora de un servicio público en

la ciudad de Bogotá, a través del ejercicio del control excepcional. Para ello, se ofrece en una primera parte y como antecedentes, los elementos normativos que establecen el lugar de la Contraloría General de la República (CGR) dentro de la estructura del Estado colombiano, para pasar en seguida al esquema del Control Excepcional, y finalizar con el análisis del caso como una experiencia exitosa dentro de la gestión de la CGR.

ANTECEDENTES

Dentro de la estructura del Estado colombiano, la Constitución Política de 1991 reconoce la existencia de las tres ramas tradicionales del Poder Público,¹ pero además, postula la existencia de otros órganos, entre los cuales se encuentran los

• Contraloría Delegada para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

¹ Artículo 113.

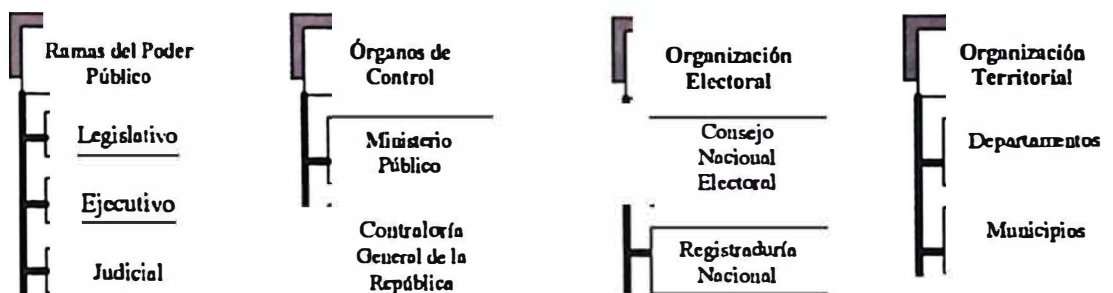
de control, esto es, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (CGR),² la cual "tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración".³ Más adelante, la carta magna estipula que el control fiscal deberá ejercerse de forma posterior y selectiva, y que en casos excepcionales, previstos por la ley, "la Contraloría (General de la República) podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial".⁴ La actual Constitución Política, clasifica las entidades territoriales en municipios (entidades fundamentales de la división político-administrativa), los departamentos (reunión de varios municipios ubicados dentro de un mismo ámbito geográfico), los distritos y los territorios indígenas, dando también opción a que en el futuro, con un nuevo esquema de ordenamiento territorial, Colombia cuente también con Provincias y Regiones.

Cada entidad territorial tiene autonomía para la gestión de sus intereses, en

términos de autogobierno, para lo cual la Constitución garantiza el derecho de elección popular, de tal forma que se elijan órganos colegiados y deliberantes, así como los ejecutores de las decisiones colectivas; tal es el caso de los departamentos en donde se eligen asambleas y gobernadores, y de los municipios, donde se eligen concejos y alcaldes. Los distritos son municipios sometidos a un régimen especial, tal es el caso del Distrito Capital de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Además, mediante acto legislativo 1 de 1993 se creó el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Finalmente, los territorios indígenas, tienen su administración en manos de los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos.

A continuación, se puede observar la organización del Estado colombiano y de los órganos de control.⁵

Estado Colombiano



² Artículo 117.

³ Artículo 119.

⁴ Artículo 267.

DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

En Colombia, desde la Constitución Política de 1886, se viene aplicando el principio de "Centralización política y Descentralización administrativa", que la Constitución de 1991, vigente en la actualidad, asume bajo los desarrollos propios de un Estado unitario que se reserva el ejercicio de las funciones constitucional, legislativa y jurisdiccional, mientras otorga competencias, funciones y responsabilidades administrativas a los entes territoriales.

Se materializa de esta manera la búsqueda de una mayor participación de los miembros de las comunidades en el manejo de sus propios asuntos públicos (descentralización político-administrativa), en el fortalecimiento de los recursos financieros de los entes territoriales, con el fin de que los servicios y actividades a su cargo se cumplan satisfactoriamente (descentralización fiscal), y en la ampliación de las funciones propias de los gobernantes locales, de forma que cuenten con autonomía suficiente para el ejercicio de su cargo (descentralización funcional).

Es así que el esquema de descentralización abarcó los diferentes

ámbitos de la vida de la sociedad, a través de una serie de normas que han sentado las bases al actual Estado colombiano, y que fueron las siguientes: Ley 3 de 1991 (vivienda); Ley 60 de 1993 (transferencias y recursos); Ley 100 de 1993 (salud); Ley 115 de 1994 (educación); Ley 142 de 1994 (servicios públicos domiciliarios); Ley 99 de 1993 (medio ambiente); Ley 105 de 1993 (transporte); Ley 101 de 1993 (agro); Ley 152 de 1994 (planeación), Ley 134 de 1994 (mecanismos de participación ciudadana); Ley 189 de 1995 (deporte), entre otras.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL⁶

La actuación de los entes territoriales está determinada por principios generales, que para el caso de los Departamentos, se centra en el ejercicio de funciones administrativas, de planificación y promoción del desarrollo económico y social, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios, y de prestación de algunos servicios públicos a la comunidad.⁷

En el caso de los Municipios, éstos, de acuerdo con lo establecido en

⁵ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Bogotá D.C.: Temis, 2001, pág. 8.

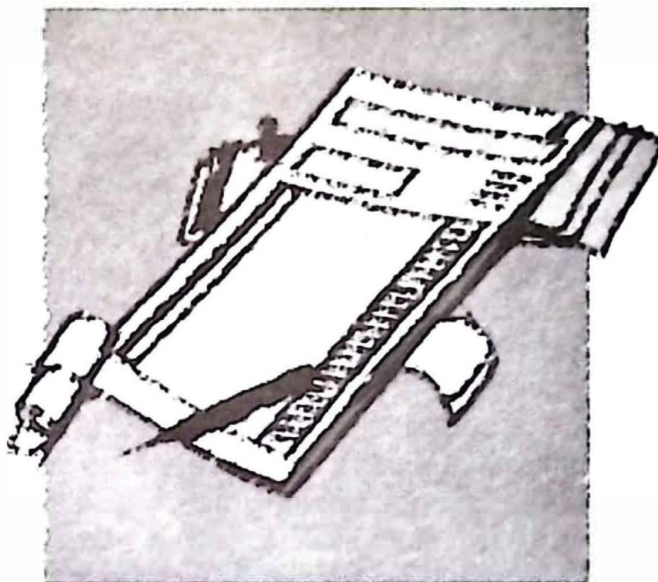
⁶ Cfr. CGR. Descentralización y Entidades Territoriales. Cartillas de Participación Ciudadana. Bogotá, D.C., 2000.

⁷ Artículo 288 Constitución Política.

la ley 136 de 1994⁸ (Régimen Municipal Colombiano), contemplan tres principios fundamentales rectores de su gestión, a saber: el principio de coordinación, el de concurrencia y el de subsidiariedad. La coordinación como principio, se expresa cuando las autoridades municipales, al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias, deben conciliar su actuación con los diferentes niveles de autoridad (gobernadores y presidente), en ejercicio de sus atribuciones. El principio de concurrencia es aquel que debe aplicarse cuando, sobre una materia, se asignan a los municipios competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras actividades o entidades territoriales. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local. El principio de subsidiariedad se desarrolla cuando un ente de nivel superior acude de manera transitoria a apoyar la gestión de un organismo de nivel inferior, ya sea en lo técnico, en la prestación de un servicio o en el ejercicio de una competencia, sin exceder su propia reglamentación.

PLANES DE DESARROLLO

En Colombia la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y



control que deben tener tanto el Plan Nacional de Desarrollo, como aquellos que presentan los departamentos, los municipios y los organismos públicos de todo orden.⁹

A continuación se presentan algunos de los principios que en materia de planeación se deben tener en cuenta en los diferentes niveles de la administración, a saber:

- **Autonomía:** Tanto la Nación como los entes territoriales, ejercerán de manera libre sus funciones relacionadas con la planificación.
- **Ordenación de competencias.** En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

⁸ Artículo 4°.

⁹ Artículos 339 – 343 Constitución Política.

- **Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.
- **Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.
- **Prioridad del gasto público social.** Se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.

BIENES E INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS

La Constitución Política¹⁰ establece que los impuestos departamentales gozan de protección constitucional, y en consecuencia, la ley no podrá tras-

ladarlos a la nación, salvo temporalmente, en casos de guerra exterior. Los ingresos pueden clasificarse en Tributarios y No Tributarios y Recursos de Capital, de acuerdo a su procedencia.

- **Ingresos Tributarios:** Impuestos Directos (circulación y tránsito, y timbre sobre vehículos), e Indirectos.
- **Ingresos No Tributarios:** tasas, multas, contribuciones especiales, venta de bienes y servicios, operaciones comerciales, entre otros.
- **Recursos de Capital:** Crédito (financieros), del Balance (Contables, como el superávit fiscal, la cancelación de pasivos o la venta de activos), y Otros (reembolsos, diferencial cambiario, rendimientos financieros, etc).
- **Situado Fiscal:** Consiste en transferir recursos de la Nación a los departamentos y a los distritos, teniendo en cuenta los planes y programas establecidos. Estos recursos deben destinarse a financiar la educación y la salud, en proporciones que establece la ley.¹¹
- **Regalías:** Son ingresos que se asignan a departamentos que en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.¹²

BIENES E INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS

- **Ingresos Tributarios:** Impuestos Directos (Predial y Rodamiento de Vehículos) e Indirectos.

¹⁰ Artículo 362.

¹¹ Cfr. Ley 60 de 1993, acto legislativo 1 de 2001 y Ley 715 de 2003.

¹² Artículo 360 Constitución Política.

- **Ingresos No Tributarios:** tasas, multas, contribuciones especiales, venta de bienes y servicios, operaciones comerciales, entre otros.
- **Recursos de Capital:** Crédito (financieros), del Balance (Contables, como el superávit fiscal, la cancelación de pasivos o la venta de activos), y Otros (reembolsos, diferencial cambiario, rendimientos financieros, etc.

Participación en los ingresos corrientes de la Nación: La Constitución Política en su artículo 357 estableció que los Municipios tendrían derecho a los ingresos corrientes de la Nación, de forma proporcional, según lo establezca la ley, y según la categoría del municipio, la cual tiene en cuenta el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, la eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso demostrado en calidad de vida de la población, entre otros.



Regalías: Al igual que los departamentos, aquellos municipios que cuenten con explotación de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos o productos derivados de los mismos, tienen derecho a participar de los beneficios económicos que se generen y de las compensaciones que determine la ley.

Finalmente es importante mencionar, que de los ingresos provenientes por concepto de regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se conformará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos deben aplicarse exclusivamente a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL CONTROL DEPARTAMENTAL

ASAMBLEAS

Las Asambleas ejercen vigilancia y control sobre las actividades que desarrollan los gobernadores a través de los informes que estos deben presentar respecto a los distintos asuntos de la administración a su cargo. También pueden solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al contralor departamental, a los secretarios de gabinete, a los jefes de departamentos administrativos y directores de institutos descentralizados del orden departamental. Pue-

den exigir los informes que se estimen convenientes a cualquier empleado departamental o municipal

CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES

El artículo 272 de la Constitución Política establece que corresponde a las Contralorías Departamentales la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos, la que ejercerán teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 42 de 1993 (Sobre la organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los organismos que lo ejercen) y 106 de 1997 (Organización, funcionamiento y estructura orgánica de la Contraloría General de la República), y demás normas que las reglamenten. Corresponde a las Asambleas departamentales organizar las respectivas Contralorías, dándoles autonomía presupuestal y administrativa y capacidad de contratación, para que puedan cumplir sus funciones.

La razón de las Contralorías departamentales es el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos, en forma selectiva y posterior, tanto a la administración, como a los particulares o entidades que manejan bienes o fondos del departamento, de acuerdo con los procedimientos, sistemas y principios que la ley establece. Este control fiscal abarca el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, teniendo en cuenta los principios de eficiencia, de economía, de equidad y de valoración de los costos ambientales.

También corresponde a las Contralorías departamentales, el ejercicio de la jurisdicción coactiva, según lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 42 de 1993. El contralor departamental es elegido para un período de tres años por la Asamblea departamental, de ternas formadas por dos candidatos del Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno del correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El contralor no podrá ser reelegido para el período siguiente.

ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL CONTROL MUNICIPAL CONCEJOS

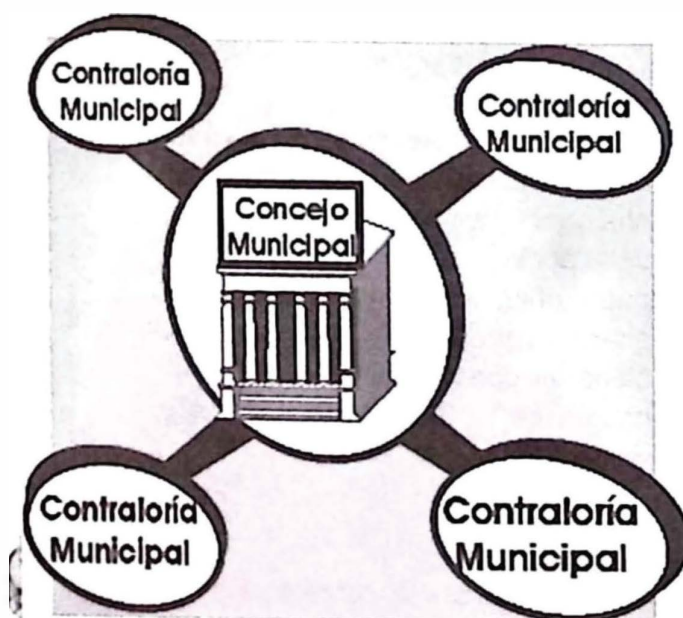
Los concejos municipales ejercen vigilancia y control del municipio a través de la solicitud de informes a los secretarios de las alcaldías, directores de departamentos administrativos o de entidades descentralizadas municipales, al contralor, al personero, así como a cualquier funcionario municipal, con excepción del alcalde, para que hagan declaraciones verbales sobre asuntos relacionados con la marcha de los municipios. Deben también velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural del municipio, y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

CONTRALORÍAS MUNICIPALES

Corresponde a las contralorías municipales vigilar la gestión pública de los municipios. Estas contralorías pueden ser

creadas por los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera, con arreglo a los parámetros legales. Estas contralorías solo podrán ser suprimidas cuando desaparezcan los requisitos exigidos para su creación y previa demostración de la incapacidad económica refrendada por la oficina de planeación municipal. El concejo dotará y organizará las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. Por otra parte, le corresponde al Concejo, por iniciativa del contralor municipal, la determinación de las plantas de personal.

Los contralores municipales son elegidos por el Concejo, para un período de tres años, de ternas integradas por dos candidatos del Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno del Tribunal Contencioso Administrativo, que ejerzan jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un mes de antelación.



PERSONERÍAS MUNICIPALES

Las personerías municipales están encargadas de realizar el control administrativo en el municipio. Están dotadas, al igual que las contralorías, de autonomía presupuestal y administrativa y son agentes del Ministerio Público en el municipio. Corresponde a los concejos municipales crear y organizar las personerías.

Como agentes del Ministerio Público, los personeros deben guardar y promover los derechos fundamentales y la protección de los derechos colectivos y del medio ambiente y vigilar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. Como Defensor del Pueblo o Veedor Ciudadano, debe velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley; defender el patrimonio público interviniendo en las acciones judiciales y administrativas pertinentes; interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por hechos punibles, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose parte en el proceso penal o civil; interponer, por delegación del defensor del pueblo, las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.¹³ Los personeros son elegidos por el concejo para un período de tres años, que se inicia el primero de marzo y concluye el último día de febrero del año respectivo. La elección de personeros debe llevarse a cabo dentro de los primeros días del mes de enero del año en que comienza su período.

¹³ Ley 136 de 1994, artículo 178.

VIGILANCIA A LOS ENTES DE CONTROL FISCAL

El artículo 274 de la Constitución Política establece que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales se ejercerá por la Auditoría General de la Nación, mientras que las Contralorías Municipales serán auditadas por las Contralorías Departamentales.

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL CONTROL FISCAL

En Colombia, las leyes 42 de 1993 y 106 de 1993 fueron las encargadas de dar las actuales funciones a la CGR sentando así las bases de los actuales procedimientos, sistemas y principios para el ejercicio del control fiscal, mientras que la Ley 610 de 2000 reglamentó el proceso de responsabilidad fiscal. Cabe mencionar que la función fiscalizadora es de primordial interés para el Estado colombiano, en la medida que tiene que ver con el correcto manejo de las finanzas públicas, toda vez que gran parte de los recursos que el mismo Estado utiliza provienen de los recursos de los ciudadanos, a los cuales debe revertir a través de servicios, máxime que la Constitución Política vigente reconoce que éste es un Estado Social de Derecho, en donde prima el interés general. Es por lo anterior, que se puede decir que la

CGR representa los intereses de la sociedad colombiana a través del control fiscal macro, el control fiscal micro y la responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, con lo cual se cubren los diferentes sectores de la realidad nacional.

Ahora bien, respetando los principios arriba estipulados y relacionados con el esquema de descentralización del Estado colombiano, el control de la gestión de las entidades que conforman el nivel nacional lo realiza la CGR de manera directa, mientras que a nivel departamental y municipal, lo realizan las contralorías departamentales y municipales, respectivamente. Sin embargo, la misma Ley 42 de 1993 en su artículo 26 estipula que "La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial..." lo anterior sin perjuicio de la función propia que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales. Así pues, el control excepcional lo debe realizar la CGR cuando es solicitado por el gobierno departamental, distrital o municipal, por cualquier comisión permanente del Congreso de la República o por la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, y a solicitud de la ciudadanía, por medio de los mecanismos de participación que establece la ley.¹⁴

¹⁴ Ley 134 de 1994.

Se determina así la necesaria articulación entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, con el fin de lograr la vigilancia de la totalidad de los recursos públicos. La CGR cuenta con competencias especiales como la concurrente mediante la cual la CGR realiza de forma simultánea con las contralorías territoriales la vigilancia de los recursos que a cualquier título la Nación transfiere a los entes territoriales. Y así mismo ejerce el control prevalente, porque no se tiene que pedir permiso a la respectiva entidad para ejercer su control, y prevalece, prima o desplaza a cualquier ente fiscalizador del orden territorial que pretenda vigilarlos.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA¹⁵

La Contraloría General de la República está organizada en dos niveles básicos: central y desconcentrado. El nivel central está conformado por las dependencias con sede en Bogotá, (10 contralorías delegadas, 7 oficinas de apoyo y dos gerencias), y el nivel desconcentrado está constituido por 32 gerencias departamentales (hay una en cada capital de departamento).

El primer nivel jerárquico está integrado por los despachos del Contralor y del Vicecontralor. El segundo nivel jerárquico corresponde a las contralorías delegadas para la vigilancia fiscal. Siete contralorías delegadas se encargan de manejar los procesos re-

lativos a la planificación y realización de auditorías:

- Contraloría Delegada para el sector Agropecuario
- Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
- Contraloría Delegada para el sector Social
- Contraloría Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad
- Contraloría Delegada para el Medio Ambiente
- Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía
- Contraloría Delegada para el sector Infraestructura y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

Cada Delegada está conformada por dos direcciones: una de Vigilancia Fiscal, y otra de Estudios Sectoriales. Las entidades sobre las cuales la CGR ejerce vigilancia fiscal son agrupadas por sectores, de acuerdo con el ámbito en el cual desarrollan sus actividades de gestión pública, prestación de servicios, funciones administrativas o regulativas, producción de bienes o actividades comerciales, económicas y financieras. La CGR tiene también tres Contralorías Delegadas generales, a saber, la Delegada para Economía y Finanzas Públicas, la Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, y la Delegada para la Participación Ciudadana.

¹⁵ Cfr. CGR. Mapa de Vuelo. Bogotá, D.C., marzo de 2001.

ANÁLISIS DE CASO: CONTROL FISCAL EXCEPCIONAL REALIZADO A LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ (EAAB)¹⁶

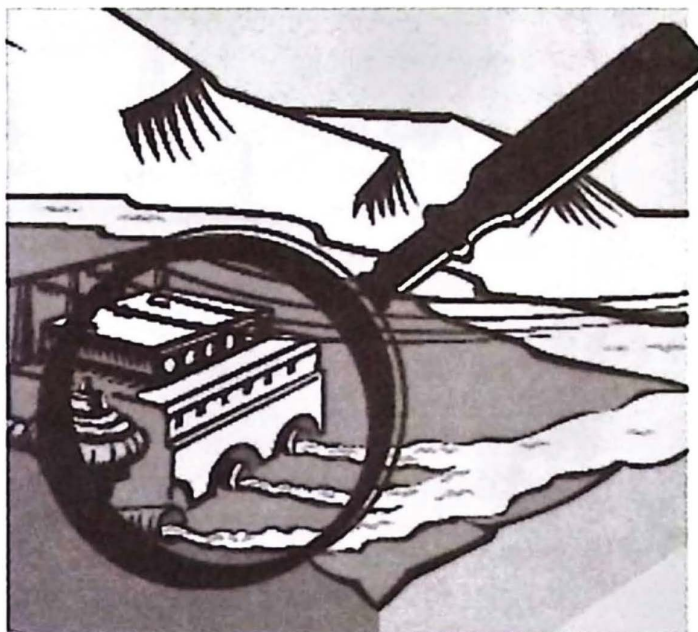
La CGR atendiendo la solicitud de la proposición 060 del 23 de abril de 2003 elevada por la Honorable Cámara de Representantes a través de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Especial – Control Excepcional a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP.

En el desarrollo de la auditoría, se evaluó en forma selectiva la Concesión de la Planta de Tratamiento de Tibitoc, los recursos financieros, servicios prestados, proceso de modernización, tarifas y contratos solicitados en la proposición antes mencionada, en el período 1996 – 2002. Así mismo, se analizó la información suministrada por La Red de Veedurías de Colombia.

Dada la importancia estratégica que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –ESP tiene para la capital, la CGR incluyó en la Auditoría la práctica de pruebas selectivas, obtención de evidencias, análisis de documentos y verificación del cumplimiento de disposiciones legales. Del análisis practicado se obtuvieron, entre otros, los siguientes resultados:

¹⁶Realizado en marzo de 2004.

¹⁷CGR. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral especial, control excepcional a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ESP. Marzo de 2004.



CONCESIÓN TIBITOC¹⁷

La Tarifa inicial del contrato de concesión en el año 1997 se estableció en \$108/m³ y en el año 2003 se situó en \$272m³ debido a la aplicación de la fórmula fijada contractualmente, en la cual la empresa reconoce el efecto de la inflación interna y devaluación externa.

Por otra parte, se presentaron atrasos en algunas actividades que debieron ser ejecutadas durante los tres primeros años de la Concesión como son: dársena río Bogotá, enrocado dissipador de energía, limpieza y retiro del buchón en el Bajo Teusacá, estructura de control embalse aposentos, dragado del fondo del embalse y mantenimiento de las válvulas mariposa de suministro.

Como consecuencia de la flexibilidad y demora en la expedición del Acto Administrativo Motivado¹⁸ por parte de la EAAB para la imposición de las multas estimadas en \$1.778.2 millones frente al incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del concesionario, conforme a lo estipulado en el contrato, se originó el proceso arbitral desde la convocatoria del Tribunal de Arbitramento por parte de la EAAB en mayo de 2002 y la demanda de reconvencción por \$7.400 millones presentada en diciembre de 2002 por el Concesionario Tibitoc S.A. ESP contra la Empresa, procesos que después de 22 meses, a marzo de 2004, no habían culminado, causando costos a la Empresa por \$299.6 millones.

La gestión de la Empresa en la imposición de las multas al Concesionario fue deficiente, por cuanto el primer procedimiento lo hizo a través de oficios, y acudió al Tribunal solo después de transcurridos dos años y nueve meses.

SERVICIOS PRESTADOS Y RECURSOS FINANCIEROS

La capacidad instalada de producción está siendo utilizada en un 50% lo cual genera una capacidad remanente que implica una deficiente gestión en la utilización de esta capacidad, sin que se haya evidenciado la puesta en marcha de otras alternativas de comercialización por parte de la Empresa, por lo que se han dejado de percibir ingresos que habrían contribuido de manera importante en la ejecución de las inversiones de expansión.

De otra parte, desde marzo, abril y junio de 2003 no se utilizan las plantas de San Diego, Vitelma y La Laguna, las que tienen una capacidad instalada para 3,20 m³/seg y además generan costos de mantenimiento anuales por un valor de \$38.4 millones. Aunado a lo anterior, en la construcción de la Planta El Dorado a septiembre de 2003 sólo se había utilizado un 13%, lo cual indica que no se consideró la disminución de la demanda presentada a partir del año 1997.

Así mismo, la construcción de la Central Hidroeléctrica de Santa Ana por valor aproximado de \$11.546, 8 millones, sin utilizar a marzo de 2004, muestra una deficiente utilización de los recursos en cuanto a que se realizan inversiones prioritarias que se convierten en activos improductivos y que afectan la ejecución del plan de inversiones de expansión; lo que implica que la Empresa se aleja del principio de eficiencia económica, por cuanto no ha optimizado el uso de la capacidad de tratamiento instalada en sus seis plantas y únicamente se acoge al principio de la suficiencia financiera como lo ha manifestado la CGR.

PLAN DE MEJORAMIENTO

Una vez conocido el informe de auditoría por parte de la EAAB, se procedió a la Elaboración del respectivo Plan de Mejoramiento, en donde la Empresa se compromete a subsanar las observaciones presentadas por la CGR en el menor tiempo posible.

¹⁸Auto 13988 de junio 4 de 1998, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sobre imposición de multas al contratista.



MINISTERIO de AUDITORÍA y CONTROL de LA República de Cuba

**"...NO HAY DERECHO PRIVADO, NI PROGRESO PÚBLICO,
SINO SE BASA EN EL HONOR"**

JOSÉ MARTÍ

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ha sido elaborado con el objetivo de contribuir al debate técnico en el marco de la XIV Asamblea General de la OLACEFS a celebrarse en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en noviembre de 2004.

La temática sobre "El Control de los Servicios Municipales o Locales" presupone además del objetivo general, asociado al rol ejercido por el Estado y el Gobierno en el proceso de descentralización de los servicios y la competencia de los órganos de control externo nacionales y locales; el planteamiento de objetivos específicos sobre el establecimiento de las acciones e interacciones entre los actores que participan en el sistema de control, la responsabilidad en la coordinación, articulación y control de las acciones delegadas y las principales pro-

blemas que enfrenta la Entidad Fiscalizadora Superior, de la República de Cuba.

Las transformaciones económicas efectuadas en la década pasada en Cuba, han conllevado a la reorganización del sector público que enfrenta complejos desafíos impuestos por la globalización neoliberal de la economía mundial. Ante tal reto, se trabaja en el perfeccionamiento de los mecanismos de gestión, control empresarial y de dirección de la economía, cuyas transformaciones se sustentan en marcos regulatorios y legales, que estimulan una nueva cultura económica basada en la eficiencia y eficacia con el objetivo de preservar nuestro proyecto de justicia social.

La Constitución de la República de Cuba concede a las Asambleas

Municipales del Poder Popular la mas alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones dentro del marco de su competencia y ajustándose a la Ley, ejercen gobierno.

El presente documento resume en 6 capítulos, los aspectos relativos a los antecedentes del Sistema Presupuestario cubano, sus particularidades y los procedimientos aplicados al control de los recursos financieros destinados por el Estado a los servicios provinciales y municipales, en adición a los indicadores fundamentales alcanzados en Cuba en el año 2003 y a las tecnologías de la información utilizadas para el referido control, reflejando finalmente las conclusiones y recomendaciones a que se han arribado.

DESARROLLO

El CONTROL de los SERVICIOS Municipales o LOCALES

1. ANTECEDENTES

En la República de Cuba, el hombre por su dimensión social, constituye el centro de la administración pública y por consiguiente tiene el derecho de participar de forma plena en el proceso de dirección económica y social del país. El Estado cubano como representante del pueblo, tiene amplias funciones que garantizan el pleno disfrute de los derechos ciudadanos, la libertad pública y el bienestar social, basado en una adecuada calidad de vida de la población.

El proceso presupuestario constitu-

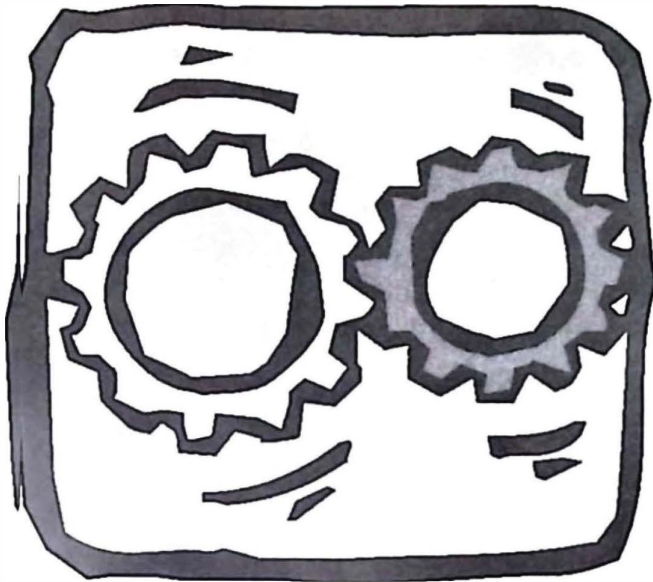
ye la forma en que se pronostica ejecuta y controla la actividad económica y financiera del sector público, motivo por el cual refleja los intereses y el nivel de compromiso del Estado con los ciudadanos cubanos.

La Asamblea Nacional del Poder Popular se constituye en Cuba, como el órgano supremo de poder del Estado, cuyos diputados se eligen a través del voto libre, directo y secreto de los electores, según determina la ley.

Esta Asamblea nombra entre sus diputados al Consejo de Estado, órgano que le rinde cuenta de todas sus actividades, pues la representa entre uno y otro período de sesiones, ejecuta sus acuerdos y cumple las funciones que la Constitución del país le atribuye.

Para los fines político administrativos, las Leyes No. 1304 y No.18, de la División Político- Administrativa y de los Límites Territoriales de las provincias y municipios, emitidas en los años 1976 y 1978, respectivamente, establecen la división del territorio de la República de Cuba en catorce provincias, ciento sesenta y ocho municipios y un municipio especial, denominado Isla de la Juventud.

Las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular, se constituyen también en las demarcaciones político administrativas del territorio nacional, pues son los órganos superiores locales del poder del Estado y están investidas de la más alta autoridad para ejercer las funciones de go-



bierno, dentro del marco de su competencia y coadyuvan al desarrollo de las actividades, planes y programas de carácter nacional o territorial.

Los presidentes de las asambleas provinciales y municipales son a la vez presidentes, de los respectivos órganos administrativos y representan al Estado cubano, en su territorio.

Para ejercer sus funciones, las asambleas se auxilian de los Consejos de la Administración y éstos de los Consejos Populares creados en las ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, constituyéndose a partir de los delegados que entre ellos eligen.

Los Consejos Populares sin estructuras administrativas subordinadas, ejercen las atribuciones y funciones que le otorga la Constitución y las Leyes, con la participación activa del pueblo en interés de la comunidad y de toda la sociedad. Contribuye con sus acciones

a que las Asambleas Municipales del Poder Popular tengan conocimiento de las actividades económicas, productivas y de servicios a cargo de las entidades que actúan en su territorio, independientemente de su nivel de subordinación.

En el marco de su competencia ostentan entre muchas otras, las atribuciones y funciones siguientes:

- Contribuir a fortalecer la cohesión entre los delegados que lo integran, respaldar su trabajo y brindarles su apoyo.
- Trabajar activamente para que se satisfagan las necesidades asistenciales, económicas, educativas, culturales y sociales de la población y en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados.
- Coordinar y promover la cooperación entre las entidades existentes en su área, cuando resulte necesario.
- Promover la participación de la población, de las instituciones y entidades de la demarcación, para desarrollar iniciativas que contribuyan a lograr mayor avance en las tareas, así como cohesionar el esfuerzo de todos.
- Apoyar el trabajo de prevención y atención social.
- Estimular a vecinos, trabajadores, estudiantes, combatientes, instituciones y entidades que se hayan destacado en el cumplimiento de sus deberes sociales, por el aporte a la solución de los problemas de la comunidad o por otros méritos.

II. El Sistema Presupuestario cubano

El Sistema Presupuestario cubano, responde a la división político administrativa del país, cuyo sistema de gobierno está conformado por un Gobierno Central, 14 gobiernos provinciales y 169 gobiernos municipales.

Las políticas establecidas incluyendo la fiscal tienen carácter centralizado y se aplican de forma descentralizada por los diferentes niveles de gobierno, con facultades para la administración y manejo más eficiente de los recursos públicos asignados.

A partir del año 1980 se aprueba en Cuba, la Ley No. 29 "Ley Orgánica del Sistema Presupuestario del Estado, conformada por presupuestos jurídicamente independientes que respondían a los municipios y las provincias, al Presupuesto Central y al Presupuesto de la Seguridad Social, vinculados entre sí.

Durante la década del 90 como resultado de la desaparición del campo socialista, el Estado cubano, se obliga a adoptar medidas en política económica y fiscal; se deroga la anterior Ley y se pone en vigor el Decreto Ley No. 192/99 de la Administración Financiera del Estado, formando parte integrante de ella el Sistema Presupuestario.

El Ministerio de Finanzas y Precios, es el organismo rector y coordinador de los sistemas que integran la Administración Financiera del Estado, que abarcan interrelacionados entre sí, los sistemas Tributario, Presupuestario, de

Crédito Público, de Tesorería y Contabilidad Gubernamental; estando obligado por Ley, a realizar comprobaciones de gastos y análisis periódicos de la ejecución del Presupuesto del Estado y a presentar el informe de su liquidación a las instancias correspondientes (Asambleas Municipales, Provinciales y a la Asamblea Nacional).

El Sistema Presupuestario está integrado por 200 presupuestos que incluyen además del Central y los locales, el de la Seguridad Social. Este último se constituye dentro del sistema como un presupuesto independiente, cuyos gastos están dirigidos al pago de las pensiones, jubilaciones y otras prestaciones que forman parte del Sistema cubano de Seguridad Social.

En los presupuestos locales se concentra una parte importante de las actividades socioculturales que brindan los servicios básicos a la población, tales como: educación preescolar, primaria y media, salud pública, asistencia social, servicios comunales, actividades culturales, deportivas y recreativas, de protección del medio ambiente y las de funcionamiento de los órganos locales de gobierno.

Los presupuestos provinciales constituyen el estimado de los recursos financieros y los gastos de los órganos provinciales y municipales del Poder Popular para un año presupuestario, por lo que la sumatoria del presupuesto de la provincia y de los municipios que lo componen, conforman el Presupuesto Provincial.

El Presupuesto de la provincia se destina a financiar los gastos de las entidades de subordinación provincial y el de los municipios se dirige al financiamiento de los gastos de las empresas y unidades presupuestadas a ese nivel.

En el proceso de elaboración de los anteproyectos de Presupuesto Provincial y Municipal, así como el de sus entidades adscritas, se toman en cuenta los lineamientos de política fiscal y solo comienzan una vez que se reciben las Directivas Generales para la Elaboración del Anteproyecto del Presupuesto provenientes del MFP, así como las Directivas Específicas que para cada actividad emite el Consejo de Administración de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular, respectivamente.

Estos anteproyectos se elaboran en el caso de las provincias, por las Direcciones de Finanzas y Precios de los Consejos de Administración de las Asambleas Provinciales y en los municipios por igual dirección, de los órganos municipales del Poder Popular.

El proceso se inicia en ambas instancias, con la propuesta de anteproyecto recibida de las empresas, unidades presupuestadas y direcciones administrativas de subordinación provincial y municipal, en los casos en que corresponda, así como, de los Consejos de Administración de las Asambleas Municipales del Poder Popular cuando se trata del Anteproyecto Provincial.

En esta fase y en cada uno de los eslabones que intervienen en el proceso, se compatibilizan las necesidades con los órganos de Planificación y Trabajo, a fin de que el anteproyecto refleje el respaldo financiero de los recursos materiales y humanos requeridos para el desarrollo de los diversos programas y actividades proyectados, teniendo en cuenta además, las directivas recibidas y los objetivos trazados a partir de los escenarios económicos elaborados para cada año.

En consecuencia, en este proceso se tiene en cuenta el comportamiento histórico de los gastos, las nuevas prioridades y el cálculo de los requerimientos de recursos financieros, en función del nivel de actividad que identifica el servicio público que se presta o la producción que se realiza, sobre la base de normas unitarias de gastos.

Los presupuestos de las provincias y de los municipios, participan en determinados ingresos pertenecientes al Presupuesto Central en la forma que determine el MFP y en la cuantía que apruebe la Asamblea Nacional del Poder Popular, pudiendo recibir transferencias directas con cargo al citado Presupuesto Central o al de la Provincia, según corresponda.

En el presupuesto aprobado se incluye un Fondo de Reserva a disposición del MFP y de los Consejos de Administración de las Asambleas Provinciales del Poder Popular, destinado a sufragar gastos no previstos al aprobarse el Presupuesto del Estado,

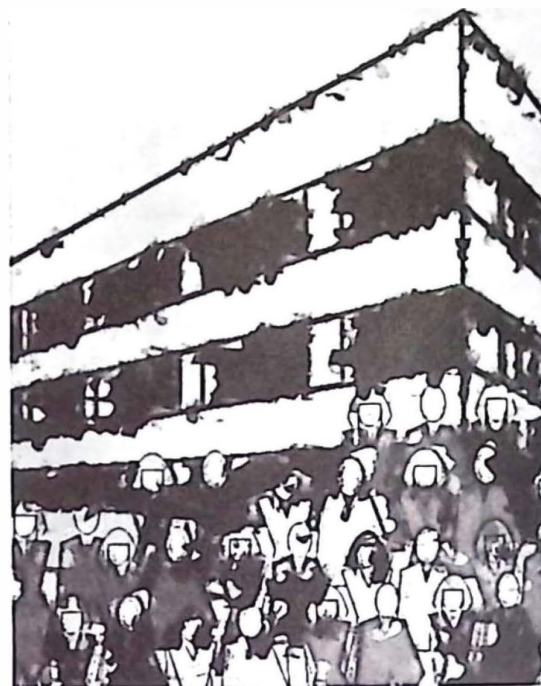
cuya cuantía se fija en la Ley Anual hasta el 5%, lo que posibilita la modificación de los presupuestos municipales conforme a la fundamentación aprobada por las instancias de gobierno locales.

Las Asambleas Provinciales del Poder Popular, una vez recibidos los montos de su participación en los ingresos de Presupuesto Central y las transferencias directas aprobadas por la Asamblea Nacional y Provincial del Poder Popular, respectivamente, así como los demás límites de gastos, proceden a la aprobación de Presupuesto Provincial y de las entidades adscritas a este nivel.

Conjuntamente con ello, se determina la participación de los municipios en los ingresos del Presupuesto Central y las transferencias directas que otorga, con cargo al presupuesto de la provincia.

Por su parte, las Asambleas Municipales del Poder Popular una vez recibida su mencionada participación en los ingresos y límites de gastos, proceden a la aprobación y distribución definitiva de sus presupuestos.

En la fase de ejecución de los mismos, el papel de la unidad gestora y de los administradores de dichas entidades, adquiere una connotación significativa, toda vez que la metodología del Presupuesto exige a todas sus unidades, la programación mensual de sus gastos en función de sus ciclos productivos, a los efectos de que los re-



cursos asignados, cumplan los objetivos previstos.

Para lograr el fin esperado, se habilitan clasificadores uniformes por objetos de gastos y por finalidades, funciones y programas, lo que permite el registro contable de los gastos y las evaluaciones periódicas de sus resultados, con el fin de tomar las decisiones que se requieran.

Durante la ejecución del Presupuesto, los órganos, organismos del Estado y sus dependencias, pueden efectuar una reasignación de las cifras notificadas de sus presupuestos, dentro del marco de los límites de gastos establecidos, según faculta el mencionado Decreto Ley No. 192/99.

Estas facultades permiten la flexibilidad del Presupuesto, así como una

administración más eficiente y responsable por parte de los administradores de las unidades gestoras.

Se considera ejecutado el Presupuesto, desde el momento en que se devenga el gasto, en correspondencia con la programación realizada, motivo por el cual, los administradores de las unidades gestoras tienen la responsabilidad de velar por la cuantía y el tipo de gasto, el que se evaluará mensualmente acorde con lo programado.

Los Consejos de Administración de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular, entregan a las correspondientes Asambleas del Poder Popular, los informes periódicos de la ejecución de los presupuestos provinciales y municipales y al finalizar el ejercicio presupuestario, les presentan el informe de la liquidación del presupuesto, para su análisis y aprobación.

Una vez aprobados los informes de liquidación de los presupuestos municipales, se envían a la Dirección Provincial de Finanzas y Precios, procediéndose de igual forma con los provinciales, los que se presentan al Ministerio de Finanzas y Precios para su análisis.

III. SISTEMA DE CONTROL

En general como se ha expresado, existe una estrecha relación entre la fase de ejecución y la de control, toda vez que este último se genera, a partir de que el Presupuesto comienza a ejecutarse y/o a contraerse el gasto.

Los presupuestos municipales o locales se rigen por las normas dictadas por el Ministerio de Finanzas y Precios, no sólo en los aspectos relativos a la fase de elaboración, sino también a la obligatoriedad de utilizar los clasificadores de ingresos y gastos del Presupuesto del Estado para su registro y control.

Lo anterior condiciona la uniformidad de los registros presupuestarios y contables, a fin de disponer de una información que posibilite la evaluación y análisis de los resultados, así como su comparación con lo proyectado.

La gestión de estos presupuestos se encamina a garantizar la eficiencia del servicio público, con indicadores de eficacia y efectividad, propios del exigente proceso de desarrollo económico y social del país.

En Cuba el papel determinante en el control, está reservado a los administradores de la unidad gestora, la cual ejerce el mismo, sin obviar la supervisión de las instituciones superiores, a fin de validar el uso eficaz y eficiente de los recursos asignados, aunque carecen en ocasiones, del personal idóneo y de la automatización adecuada para desarrollar su trabajo.

Lo anterior no excluye los controles externos establecidos por los órganos de gobierno a través de los aparatos de auditoría, los que practican el control, durante el ejercicio fiscal o una vez concluido el mismo, apoyados en metodologías y programas elaborados

al efecto, que constituyen los instrumentos indispensables para las comprobaciones realizadas.

Es de señalar, que en cada etapa y al cierre del año las Direcciones Provinciales y Municipales conjuntamente con el organismo rector, realizan una evaluación de la ejecución del Presupuesto del Estado, tanto de los resultados financieros obtenidos y sus variaciones con respecto a lo planificado, como de los efectos producidos y elaboran a partir del análisis efectuado, recomendaciones a los órganos y organismos involucrados.

El Ministerio de Auditoría y Control de la República de Cuba, ha establecido recientemente el control posterior para evaluar la ejecución de los presupuestos provinciales y municipales, pero aún no ha alcanzado los fines que se ha propuesto en este sentido, al no contar con el potencial de auditores requeridos, ni con los medios técnicos necesarios para su ejecución.

No obstante al ejercer la función rectora y de atención al Sistema Nacional de Auditoría, en la etapa de conciliación de los planes anuales a realizar por las Unidades Centrales de Auditoría de los Organismos de la Administración Central del Estado y de los Órganos Locales del Poder Popular, se establecen directivas que permiten abarcar una mayor cantidad de entidades a comprobar en los territorios.

La creación de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Auditoría y

Control en todo el país, ha contribuido significativamente no sólo a ejercer la labor de control, sino también al aumento de la cultura en el análisis de la supervisión del presupuesto en las entidades gestoras, por parte de los auditores internos radicados en los territorios.

En estos momentos estamos llevando a cabo un plan piloto, que pretende extender la presencia de la EFS a algunos municipios del país que por su importancia económica, política y social lo requieran, lo que indudablemente contribuirá a perfeccionar los sistemas y mecanismos de control del presupuesto a ese nivel.

Con el fin de enfrentar estos retos, se han establecido coordinaciones con el Ministerio de Economía y Planificación y con el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, para insertar graduados universitarios y técnicos medios procedentes de los Institutos de Economía, en calidad de adiestrados, a los cuales se les prepara mediante cursos de capacitación y actualización en materia de auditoría, contabilidad, finanzas, informática y otros. También se trabaja con la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, en estrecho vínculo con las universidades en la superación y preparación del personal que en general ejerce como auditor.

IV. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

Las principales fuentes de financiamiento de los presupuestos locales, se pueden clasificar en dos grandes

grupos, que se denominan ingresos cedidos e ingresos participativos.

Los ingresos cedidos son los recursos aportados por las entidades de subordinación local y otros, que por su procedencia se asocian a una erogación que debe realizar la localidad, como es el caso de los impuestos sobre la fuerza de trabajo generado en la misma, los de ventas, circulación, utilidades, ingresos personales y otros.

Los ingresos participativos son los que corresponden al Presupuesto Central y de ellos, se otorga un por ciento de participación a la localidad, logrando de esta forma, una redistribución equitativa de los recursos, en función del desarrollo alcanzado por cada territorio, en correspondencia con la infraestructura económica.

Esta fuente de ingresos, cumple el propósito de que las autoridades locales se interesen por accionar de forma efectiva sobre este tipo de entidad que no administran, pero que contribuyen con el territorio.

En los casos en que estos fondos no resulten suficientes para enfrentar los gastos, el Presupuesto Central realiza transferencias generales o de nivelación, para equilibrar o subvencionar a los territorios. Estos presupuestos locales, también reciben transferencias de Destino Específico, que no pueden utilizarse para otros fines diferentes a los aprobados. De igual forma sucede con la redistribución de los recursos que efectúan las provincias, entre sus municipios.

En el caso del Presupuesto de Seguridad Social, los ingresos provienen de la contribución que por este concepto, aportan los empleadores y las personas naturales establecidas. El Presupuesto Central cubre el déficit que pueda existir entre el gasto y la contribución.

Las entidades gestoras se relacionan con el Presupuesto de forma diferente, tal es el caso de las empresas que financian sus gastos a partir de sus ingresos y por consiguiente tributan el Impuesto sobre Utilidades y al Rendimiento de la Inversión Estatal.

Lo expuesto con antelación, no exime a estas entidades a recibir transferencias del Presupuesto, en los casos en que realicen encargos estatales que no le originan rentabilidad, o que la ausencia de ésta se produzca, por problemas tecnológicos.

En el caso de las entidades que prestan un servicio público social como el de educación, salud, asistencia social, servicios comunales u otra función social, se constituyen como unidades presupuestadas que reciben los recursos del Presupuesto del Estado y obtienen los ingresos que aportan de forma íntegra al fisco.

En esta última clasificación se incluyen un grupo reducido de actividades, cuyo fin no es el de obtener utilidades y que sin embargo comercializan bienes y servicios, por lo que se le aplica un sistema financiero diferente al resto, denominado tratamiento diferenciado.

A través del citado tratamiento, se les autoriza a estas unidades a disponer de sus ingresos para financiar sus gastos y se les exime de pagar los impuestos sobre Utilidades y Fuerza de Trabajo. Si sus resultados al finalizar el ejercicio fiscal son positivos, los aportan totalmente, si son negativos, son subsidiados por el Presupuesto.

En nuestro país se utilizan diferentes clasificadores del Presupuesto, que permiten el intercambio de información entre los organismos globales de la economía, la agrupación de corte económico y el análisis preciso del destino del gasto.

De acuerdo con lo expresado se habilitan códigos institucionales para los órganos y organismos del Estado, que identifican un Ministerio, su rama y el nivel de subordinación del mismo (nacional, provincial o municipal).

Los clasificadores clásicos por objeto de gasto se abren en incisos, epígrafes y partidas de uso obligatorio para todas las entidades gestoras y se identifican por 6 dígitos, correspondiendo 2, a cada una de las clasificaciones que permiten conocer la naturaleza del gasto, según sigue:

1. Gastos de Personal
2. Gastos de Bienes y Servicios
3. Transferencias Corrientes
4. Gastos de Capital
5. Transferencias de Capital
6. Gastos e Inversiones Financieras

Los gastos de personal representan las retribuciones al personal de las entidades presupuestadas, los gastos de bienes y servicios expresan los gastos de funcionamiento, mantenimiento y de suministros consumidos y los de transferencias corrientes, incluyen además de las subvenciones destinadas al auxilio económico de las empresas del sector público financiero y del no financiero para atender gastos corrientes, otros financiamientos, entre los que se encuentran:

- El financiamiento destinado a los Presupuestos Provinciales y Municipales para cubrir el déficit presupuestario para el año, así como los de destino específico.
- Los gastos de las unidades presupuestadas por la contribución a la seguridad social.
- Los gastos de asistencia social destinados a la atención de los casos de mayor necesidad.

Los gastos de capital en cambio, comprenden aquellos egresos derivados de la ejecución financiera de las inversiones, depreciación, amortización de intangibles y otros.

Las transferencias de capital incluyen los financiamientos para cubrir los gastos tanto de las empresas del sector público, así como los gastos de los presupuestos provinciales y municipales, entre otros. Los gastos e inversiones financieras comprenden los egresos vinculados con las obligaciones de la deuda pública, tanto interna como externa.

Es de significar, que los gastos también se clasifican por grupos presupuestarios, a fin de identificar con mayor precisión el destino del gasto, como una subdivisión del nomenclador de actividades económicas.

En el año 2003 continuó la profunda renovación en la política social, lográndose el máximo de resultados con el mínimo de recursos, a través de los Programas Sociales, que dan renovada vigencia a los principios de la solidaridad y crean las bases estratégicas de nuestro futuro desarrollo económico, demostrando que en condiciones de un bajo nivel de desarrollo, es posible una sociedad más solidaria y justa.

En relación con estos programas citamos en este período la reparación de 94.491 viviendas afectadas por fenómenos meteorológicos, la electrificación de 50.000 viviendas y la instalación de 60.000 nuevas líneas telefónicas, en adición a la construcción de 567 aulas nuevas en 98 escuelas del país.

En el ámbito de la salud se han mantenido los programas materno infantil, el de prevención de enfermedades transmisibles y no transmisibles, el del adulto mayor y se han desarrollado nuevas iniciativas, como las dirigidas a detectar y atender a niños con problemas nutricionales, los que reciben ayuda alimentaria gratuita y se ha llevado a cabo en varias provincias, la investigación sicosocial de las personas discapacitadas con vistas a su análisis y atención.



Para ilustrar lo antes planteado se toma para el análisis, la Provincia de Matanzas, cuya extensión territorial es de 11 mil 978,2 kilómetros cuadrados estructurados en 14 municipios, que representa el 10,8% respecto al país y dispone de una población aproximada de 600 mil habitantes.

El Balance de Recursos Financieros y Gastos Devengados del Presupuesto Provincial que se liquida al cierre del año 2003, muestra déficit corriente por 30.298,8 MP que representa respecto a lo previsto una disminución de 5.049,5 MP. Los ingresos propios respecto al total representan el 5,3 por ciento (Ver Cuadro N° 1).

CUADRO N° 1
BALANCE DE RECURSOS FINANCIEROS Y GASTOS DEVENGADOS
DEL PRESUPUESTO DE LA PROVINCIA MATANZAS
LIQUIDADOS AL CIERRE DEL AÑO 2003
EN MILES DE PESOS

TOTAL DE RECURSOS FINANCIEROS	319.480,6
– Recursos Financieros Cedidos	281.790,4
• Impuestos y Tasas	223.947,8
• Transferencias Corrientes	13.595,3
• Ingresos Propios o de Operaciones	16.906,4
• Rendimiento de la Inversión Estatal	4.151,9
• Ingresos no Tributarios	23.189,0
– Recursos Financieros Participativos	27.236,9
– Transferencias Corrientes de Destino Específico	10.453,3
TOTAL GASTOS PRESUPUESTARIOS CORRIENTES DEVENGADOS	349.779,4
– Gastos de Personal	175.570,8
– Gastos de Bienes y Servicios	136.178,9
– Transferencias Corrientes	38.016,6
Total Gastos Actividad Presupuestada	349.766,3
– Gastos Actividad Empresarial	13,1
DÉFICIT PRESUPUESTARIO CORRIENTE	30.298,8

Doce de los catorce municipios, liquidaron el Presupuesto del año 2003 con déficit corriente, resultando los superavitarios Matanzas, como municipio cabecera y Varadero que es el mayor polo turístico del país, con 27.128,9

y 26.219,3 MP, respectivamente. La estructura de los gastos corrientes en la Actividad Presupuestada por ramas y partidas, evidencia la prioridad que el Estado le concede a las actividades siguientes:

Ramas	Relación Porcentual				
	Desagregación Total	Gastos de Personal	Gastos de Bienes y Servicios	Transf. Corrientes	Gastos de Capital Inversiones Reales
Educación	37,5	40,9	33,6	36,7	34,3
Salud Pública	30,8	37,0	25,6	21,4	11,2
Servicios Comunes	8,0	6,6	11,2	3,6	9,1
Vivienda	5,9	1,7	12,7	0,9	36,1
Cultura y Arte	5,3	4,7	4,5	8,0	1,3
Asistencia Social	4,6	1,0	2,8	25,5	0,9
Otras	7,9	8,1	9,6	3,9	7,1
Total	100,0	50,2	38,9	10,9	100,0

Efecto social de los recursos invertidos en la provincia:

Educación: La provincia cuenta con 642 centros educacionales, que incluyen los niveles primario, secundario, preuniversitario, técnico y profesional, escuelas especiales, de oficios, de adultos y círculos infantiles, distribuidos por municipios.

En este período se incorporaron a la vida laboral 153 graduados de nivel superior, 198 egresados de cursos de computación y 205 maestros emergentes, lo que ha garantizado los programas de doble sesión y el indicador de 20 alumnos por aula, bajo la política del maestro integral, apoyado en la utilización de medios audiovisuales.

Los gastos de alimentación incurridos en este sistema, incluyen la le-

che, el yogurt, los cárnicos y sus derivados, las hortalizas y los vegetales; en el curso escolar iniciado en septiembre, se inició el plan de merienda escolar en las Secundarias Básicas.

Para la actividad educacional se destinó un presupuesto de reparaciones generales de 4.265,7 MP, ejecutándose por encima de lo planificado 2.084,2 MP teniendo en ello mayor incidencia las escuelas de arte, deportes y vocacionales, entre otras.

También se pagan estipendios a estudiantes que imparten docencia en planes especiales y se le otorga asistencia social a aquellos que después de causar baja, se integran al plan de jóvenes desvinculados menores de 30 años.

El comportamiento de las normas unitarias de gastos oscila entre 106.71 y 575.34 pesos, en alimentos por alumno y entre 3.60 y 20.22 pesos, en materiales de enseñanza, según los grupos normados que comprenden círculos infantiles, enseñanza primaria, secundaria, técnica, escuelas especiales, de arte y de educación de adultos, entre otras.

Salud Pública: Se reparó el Hospital de la Ciudad de Cárdenas, la Clínica Estomatológica y la Escuela de Salvas en Varadero, cinco consultorios del Médico de la Familia y la consejería del SIDA en la ciudad de Colón, el Hospital de Jovellanos, los consultorios de la Ciénaga de Zapata, el Hogar Materno y la Unidad de Higiene Mental en Jagüey Grande, que representa 1.557,4 MP sólo en la subordinación municipal.

Se recuperan en el sector los servicios de alimentos, vestuarios, lencería y disminuyen los días pacientes en las instalaciones hospitalarias, dado por el incremento de los servicios especializados en policlínicos y por los ingresos domiciliarios.

La mortalidad infantil es de 4,9 por mil nacidos vivos resultando la segunda tasa más baja del país, si se tiene en cuenta que el promedio a nivel nacional constituye un 6,3.

Servicios Comunes: Existe mayor capacidad constructiva en los municipios, ejecutándose nuevas vías y caminos, así como otras reparaciones y mantenimientos.

Las normas de gastos unitarios para la eliminación de los desperdicios, saneamiento y similares, así como el mantenimiento de áreas verdes, se exceden en los Otros Gastos, motivado por la reanimación de los parques de estar y la limpieza de los canales.

Vivienda: Se acometieron 3.902 acciones de conservación del fondo habitacional, incluidas 175 fosas. Se concluyeron 468 viviendas y quedaron en proceso 1.448 en las etapas de cimentación, estructura y terminación.

Cultura y Arte: Cuatro municipios cuentan con emisoras de radio y en 12 existen transmisores, en función de la masificación de la cultura, se efectuaron además Ferias del Libro, Peñas Literarias, Culturales y asistieron a las bibliotecas, 768.700 usuarios.

La provincia cuenta con 290 Proyectos Artísticos Culturales, de ellos, 12 de conciertos, 31 folklóricos y 14 concertantes; se promueven talentos con reconocimientos nacionales e internacionales.

La dramaturgia local se reconoce en publicaciones y se realizan funciones sistemáticas de teatro, existe un programa de exposiciones y de las artes plásticas, se inauguró el Centro de Documentación del Consejo Provincial de las Artes Visuales, así como se ofertaron 47.210 funciones de cine y 39.685 en salas de video.

Se brinda esmerada atención a los grupos de discapacitados, los que obtuvieron premios en Festivales Nacionales y se realizaron 3 talleres de repentismo para niños. Visitaron los museos, 257 200 habitantes.

Asistencia Social: Se atienden 4.000 núcleos de bajos ingresos, que benefician a 15.062 habitantes, 411 menores en desventaja social, 372 madres solteras, 5.865 discapacitados y 1.703 excombatientes.

Se mantienen vinculados 1.710 ancianos a 237 comedores de la familia que garantizan la alimentación balanceada de los mismos, según el programa de atención al adulto mayor.

Otros: En el Deporte y la Cultura Física se incrementan las calorías alimentarias de los atletas, se reanima la industria deportiva en cuanto a implementos; la Defensa y el Orden Interior garantizan la tranquilidad ciudadana y asumen en sus gastos, las actividades de incorporación al servicio militar activo, así como la preparación del pueblo para la Defensa.



Las conquistas antes referidas no niegan insuficiencias en el desempeño de las actividades municipales, en las que inciden las limitaciones materiales para asumir los planes económicos, fundamentalmente en el sistema empresarial que hoy se perfecciona, para generar mayores ingresos que respalden el Presupuesto del Estado.

A nivel de macroeconomía, las tasas de crecimiento promedio en los cinco años que preceden al 2003, en los sectores de Educación, Cultura, Asistencia Social y Deportes, alcanzaron niveles de 9,7; 11,3; 10,4 y 6,6 por ciento, respectivamente.

V. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS REFERIDOS AL CONTROL EJERCIDO SOBRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

Los antecedentes del control externo y posterior de los Presupuestos Municipales y Locales se remontan en nuestro país, a la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) entidad que fue precedida por el actual órgano de fiscalización superior, denominado Ministerio de Auditoría y Control.

La ONA creada en el año 1995, se dio a la tarea desde sus inicios de auditar presupuestos tan importantes como el de los municipios de Educación y dentro de ellos, se le otorgó la prioridad al de los Círculos Infantiles, incursionándose en la gestión de este tipo de centro.

En esta institución, también se revisaron programas como el del médico de la familia, en los municipios de Salud Pública y se controlaron en reiteradas ocasiones, los municipios de Trabajo y Seguridad Social; así como se realizaron levantamientos nacionales en los programas de inversiones locales y servicios comunales municipales y provinciales. Todos estos trabajos se ejecutaron evaluando la eficiencia, eficacia y economía de los sectores, ramas y grupos objeto de revisión.

A partir de la constitución del MAC, estos objetivos se redimensionan y adquieren mayor prioridad, motivo por el cual se reestructuran los aparatos de auditoría existentes, a fin de especializar a un grupo de auditores en acciones de control, encaminadas a auditar y dar seguimiento continuo, a la ejecución y control de los presupuestos provinciales y municipales.

Las áreas más sensibles o de mayor riesgo, la constituyen las que prestan sus servicios de forma gratuita a la población y por consiguiente generan más gastos al Presupuesto del Estado, como resultado de la política de justicia social que desde los primeros años del triunfo revolucionario, constituye la máxima prioridad del Estado.

Debe tenerse en cuenta que en adición a los gastos tradicionales de los sectores de Educación y Salud, la Revolución despliega programas sociales, para perfeccionar y elevar la calidad de los servicios públicos.

Entre los programas priorizados, citamos en el sector de Educación, la municipalización de la enseñanza superior que brinda la cobertura de estudios a mayor cantidad de estudiantes, la introducción de medios audiovisuales y de computación en los sistemas de educación preescolar, primaria, media y especial, tales como, computadoras, televisores y videos que ilustran el aprendizaje y contribuyen a la formación de trabajadores sociales y de maestros emergentes, entre otros.

En el Sector de la Salud, se ha puesto especial énfasis en ampliar los servicios de urgencia existentes en la red de policlínicos del país, como complemento al Plan del Médico de la Familia; se desarrolla la industria de medicamentos y se habilitan escuelas emergentes de enfermería, así como de otras especialidades técnicas de la salud. También se han incrementado las pensiones y prestaciones mínimas de la Seguridad y Asistencia Social.

Los resultados de los controles y/o auditorías se discuten y envían a los directivos de las entidades gestoras, quienes conjuntamente con las organizaciones políticas y de masas del centro, adquieren la responsabilidad de elaborar y controlar un Plan de Medidas diseñado al efecto, para erradicar las deficiencias detectadas; el cual según establece la Ley deben enviar a la entidad fiscalizadora ejecutora, conjuntamente con las medidas disciplinarias aplicadas a los responsables.

En dependencia del nivel de subordinación de las entidades gestoras, se le comunica a su institución superior los resultados obtenidos en las auditorías y si se detectan hechos delictivos, se emite un Informe Especial que se presenta a las autoridades competentes.

El objetivo que persigue nuestro sistema de control, es el de evaluar el nivel de ejecución de los presupuestos y analizar su grado de economía, eficiencia, eficacia y equidad, factores que determinan en el impacto social esperado, dado por el aumento de la calidad y esperanza de vida, así como por la satisfacción espiritual desde el punto de vista cultural, recreativo y de valores éticos, en igualdad de condiciones en todo el territorio nacional.

VI. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y SU APLICACIÓN AL CONTROL

Nuestra entidad de fiscalización superior se encuentra en proceso de capacitar en materia informática a todos sus auditores, para emprender la utilización de las herramientas y/o software computacionales requeridos para realizar el control de los servicios municipales.

No obstante lo anterior y a pesar de que en el país se han logrado nuevos avances en el uso de las tecnologías de la información, nuestra EFS no posee aún el equipamiento informático requerido para llevar a cabo la labor que se ha propuesto y a partir del año 2004, se destina una parte importante del pre-

supuesto de la institución al logro de estos objetivos.

Los servicios municipales o locales básicos se encuentran dotados de equipamientos técnicos a fin de lograr un servicio eficiente y eficaz, tal es el caso de los servicios médicos, la asistencia social y la educación, entre otros.

VII. CONCLUSIONES

El Estado cubano como resultado de las transformaciones que en el orden económico y financiero imperan en el país, ha establecido un conjunto de principios, normas y sistemas, orientados a imprimir un mayor ordenamiento al control, descentralización e independencia de los servicios municipales y locales.

A tenor de lo anterior, promulga en el año 1999 el Decreto Ley No.192/99 de la Administración Financiera del Estado, con el objetivo de planificar, organizar y administrar de forma eficaz y eficiente los recursos financieros públicos y de esta forma, dar cumplimiento a las políticas y programas de la Revolución, procurando la satisfacción de las necesidades de la sociedad, hasta el último rincón del país.

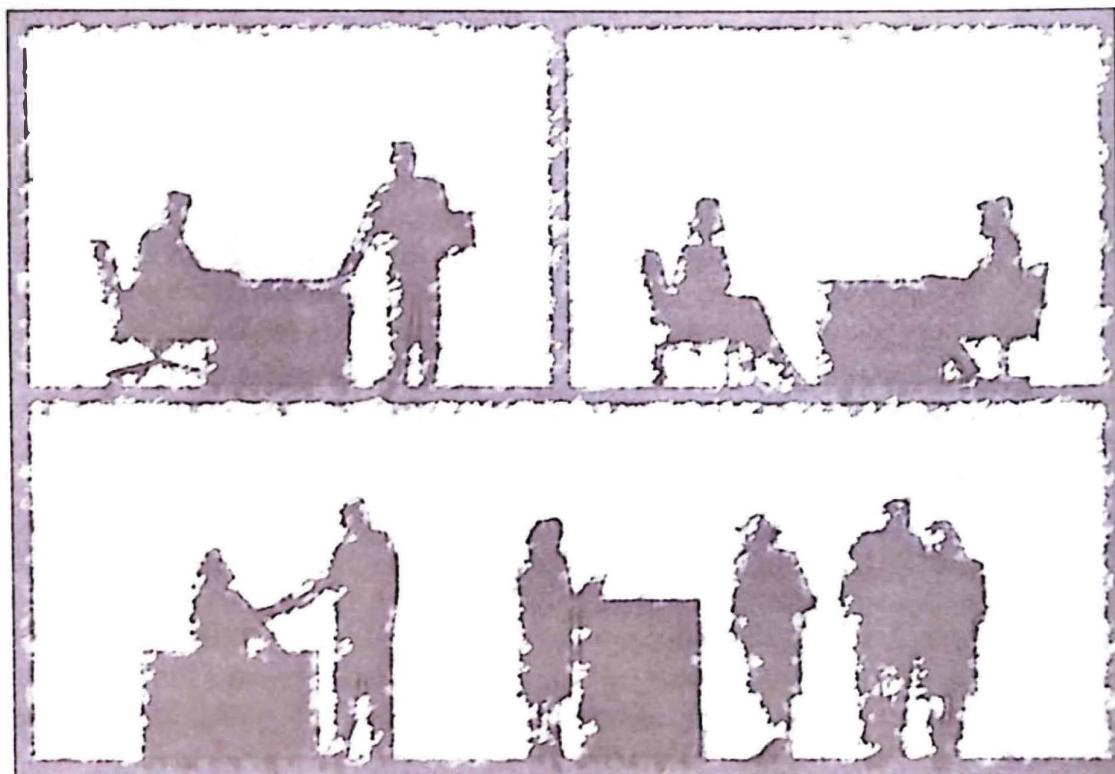
Conjuntamente con este Decreto y acorde con las posibilidades económicas y financieras del país, se impulsa la aplicación de la tecnología informática, no solo en lo referente al cumplimiento de las funciones asignadas a los servicios locales, sino también al control que sobre éstos se ejerce.

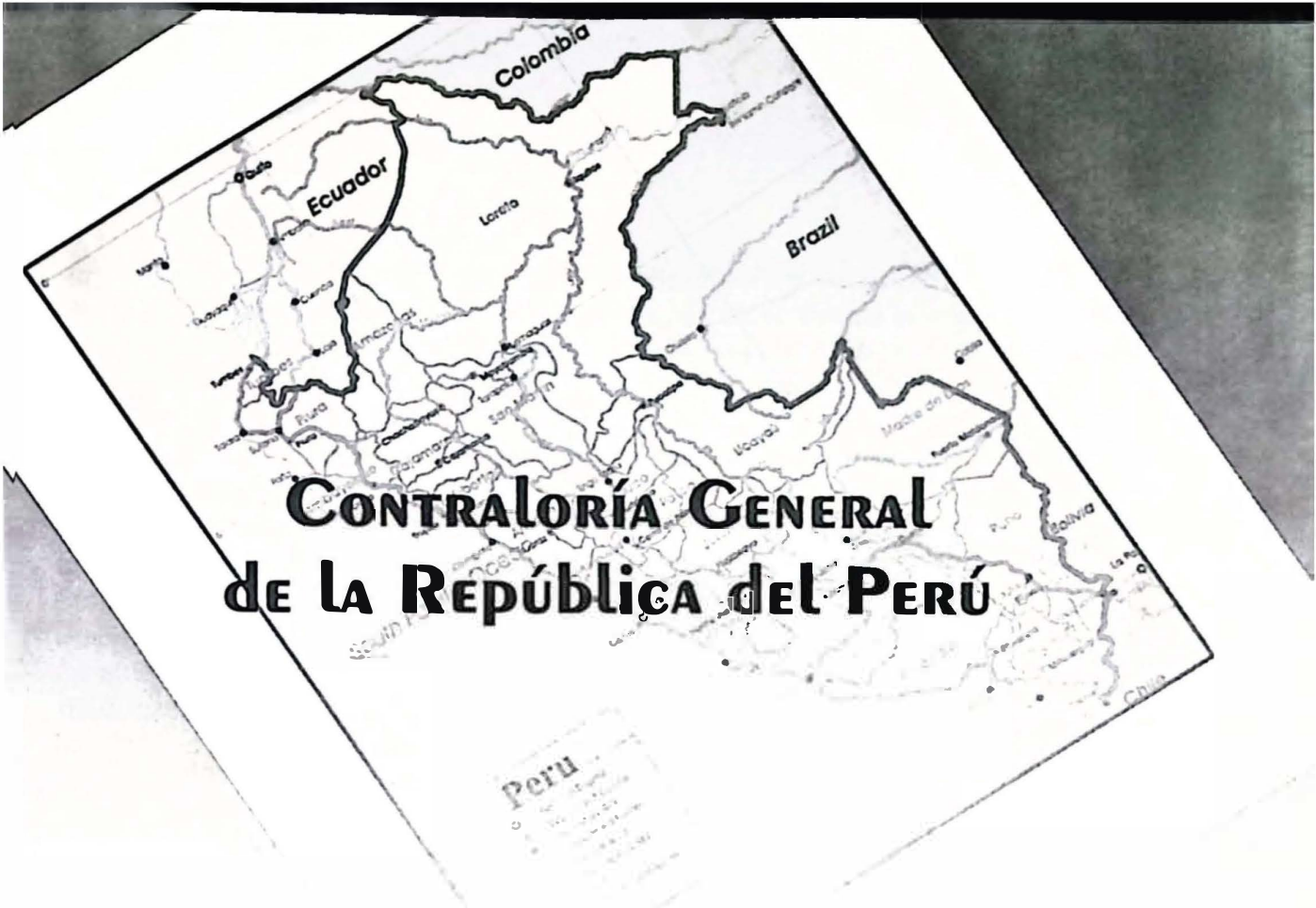


Debe significarse que el MAC, como Entidad de Fiscalización Superior, ejerce además la función metodológica y rectora sobre el resto de las instituciones que incorporan dentro de su actividad, el control de los servicios prestados en las localidades, por lo que garantiza a este nivel, el orden y la racionalidad de los mismos.

VIII. RECOMENDACIONES

1. Como resultado de lo expuesto consideramos que las EFS, deben crear equipos de trabajo para realizar intercambios específicos entre los especialistas de los distintos países, a fin de diseñar programas integrales y sistemas de control que permitan que las informaciones obtenidas del sector público, sean oportunas, confiables y que se obtengan resultados de una gestión eficiente, económica y eficaz.
2. Que la Asamblea se proyecte en aras de aplicar una estrategia encaminada a que las EFS ejerzan cada vez más, un mayor control sobre los servicios municipales, basada en sus enormes potencialidades para concentrar los recursos y las decisiones en las esferas más importantes para el bienestar del pueblo.
3. Que la organización se constituya en un futuro inmediato, como un motor impulsor del desarrollo en el uso de las nuevas tecnologías de la información a través de la cooperación y el apoyo entre los países, con el fin de lograr una mayor agilidad, confiabilidad y diversidad en el control de los servicios municipales.





CONTRALORÍA GENERAL de la República del Perú

I. ANTECEDENTES SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, Y EN PARTICULAR DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

1. DENOMINACIÓN ESPECÍFICA QUE RECIBEN LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES EN EL PAÍS

Los servicios municipales o locales en el Perú son prestados directamente a través de las Municipalidades Provinciales y Distritales, que de manera genérica se denominan "gobiernos locales", así como a través de sus empresas e instituciones. Los gobiernos locales son personas jurídicas de derecho público y cons-

tituyen la unidad básica de la organización política del Estado. Se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo, y sus principales autoridades emanan de la voluntad popular mediante proceso de elecciones.

Los gobiernos locales están facultados para, a solicitud poblacional y mediante una ordenanza expresa, crear Municipalidades de Centros Poblados en aquellos comprendidos en su jurisdicción, delegándoles funciones y recursos específicos que les permitan acercar los servicios y cubrir necesidades de la población.

Asimismo, las municipalidades pueden constituir, con arreglo a la ley, empresas e instituciones públicas municipales para la prestación de servicios

específicos, habiéndose concentrado éstas en las áreas de saneamiento y agua potable, limpieza y ornato (parques), ahorro y crédito local, así como, en menor medida, transporte, comercialización y mercados, y otras vinculadas a la explotación de un recurso económico local (turismo, pequeña minería, etc.).

2. Descripción de la ORGANIZACIÓN político ADMINISTRATIVA DEL ESTADO y UBICACIÓN DE ESTOS SERVICIOS EN ELLA

De acuerdo con nuestra Constitución Política, la República peruana cuenta con un Estado unitario, cuya estructura está conformada por el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. En correspondencia, cuenta con un gobierno unitario, representativo y descentralizado, organizado según el principio de separación de poderes, y que presenta tres niveles: nacional, regional y local, dentro de los cuales se ejerce evitando la duplicidad y superposición de funciones, con el criterio de concurrencia y preeminencia del interés público.

Las relaciones de estos tres niveles de gobierno son de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad, que define los límites de su actuación. Así el nivel nacional de gobierno establece las políticas del Estado; en tanto que el nivel descentralizado se ejerce en todas las regiones mediante los Gobiernos Regionales, y en las provincias y distritos, a través de las Municipalida-

des Provinciales, Distritales y Delegadas, siendo estas últimas las entidades básicas de la organización social del Estado.

Las municipalidades constituyen órganos de gobierno con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, que están determinados en la propia Constitución y en la Ley de Municipalidades. La autonomía de que gozan radica en la facultad para ejercer actos de gobierno y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

Específicamente la Constitución Política otorga a las Municipalidades, competencia para:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales.
- Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley.

De manera complementaria, la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, les asigna la promoción del desarrollo integral, orientado a viabilizar el crecimiento económico, la justicia

social y la sostenibilidad ambiental; siendo esta una función permanente e integral que se ejerce en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, con el objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población.

3. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y FORMA EN QUE SE PLANIFICAN Y EJECUTAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICULARMENTE EN LO QUE SE REFIERE A LA PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

En cuanto a la participación en la planificación y ejecución de las políticas públicas, cabe señalar que los Gobiernos Locales están sujetos a las leyes y disposiciones que regulan de manera general las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. En este marco, las competencias y funciones municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

El proceso de planeación local es integral, permanente, participativo y orientado a articular a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se determina las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones establecidas para las municipalidades provinciales y distritales, así como los principios establecidos en la Ley de Municipalidades.¹ El sistema de planificación busca establecer políticas públicas para cada localidad y distrito, con el fin de lograr objetivos definidos con un criterio estratégico, orientado al largo plazo, en función a las prioridades y capacidades locales, pero estrechamente articulado a las políticas nacionales.

Este proceso se refleja en el presupuesto municipal, que si bien constituye un instrumento de gestión económica de corto plazo (para un período anual), está estrechamente vinculado al plan estratégico, generando compromisos que van más allá de un ejercicio fiscal, por estar elaborado en función de objetivos y metas de desarrollo local de largo plazo.

En cuanto al proceso de descentralización del Estado, cabe indicar que en los últimos años se ha enfatizado la constitución y reforzamiento de los gobiernos regionales; sin embargo, en

¹ Estos principios son, participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración.

este marco y de manera coordinada se han dado avances en cuanto al reforzamiento de las municipalidades y sus servicios. Así se tienen los siguientes:

- Promulgación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, que incorpora como instancia institucionalizada de participación ciudadana a los Concejos de Coordinación Local Provincial y Distrital, haciendo participar en la concertación de las decisiones, a representantes de la sociedad civil y de dos niveles de gobierno distintos, al incorporar a los alcaldes distritales en el caso del Provincial, y a los Alcaldes de Centros Poblados de la jurisdicción distrital en el segundo caso.
- Emisión del D.S. N° 036-2003-PCM, que aprueba el cronograma para la transferencia a 793 gobiernos locales, de fondos, programas y proyectos sociales y de lucha contra la pobreza correspondientes a cinco programas nacionales, por un monto total de 191,5 millones nuevos soles²; habiéndose efectuado mediante D.S. N° 088-2003-PCM, la transferencia a 237 municipalidades, del 37% de los recursos correspondientes a cuatro de estos programas.³
- Incorporación de los gobiernos locales al Sistema Nacional de Inversión Pública, mediante la delegación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, de la declaración

de viabilidad de proyectos de inversión pública cuyo valor no supere los 750 mil nuevos soles; facultad que alcanza a 67 municipalidades de mayor tamaño presupuestal relativo, estableciéndose el principio de incorporación progresiva de acuerdo con capacidades institucionales diferenciadas. Esta medida reviste una extraordinaria importancia, considerando que, según estimaciones del MEF, en el Presupuesto General de la República 2004 las municipalidades son responsables del 38% de la inversión pública, financiada prácticamente sólo con recursos transferidos por el nivel nacional.

- Diseño de un sistema de indicadores de monitoreo y evaluación del desempeño y capacidades de los gobiernos locales, con el propósito, entre otros, de servir de instrumento para el sistema de acreditación.

4. PRINCIPALES ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA DE CONTROL APLICABLE A LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

El Sistema Nacional de Control aplicable a los servicios municipales está normado por la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Dicha Ley establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema

² FONCODES, PRONAA, PRONAMACHCS, PROVIAS Rural, ORDESUR.

³ No se transfirió recursos del PRONAMACHCS.

Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico rector de dicho Sistema. El objeto de esta Ley es propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

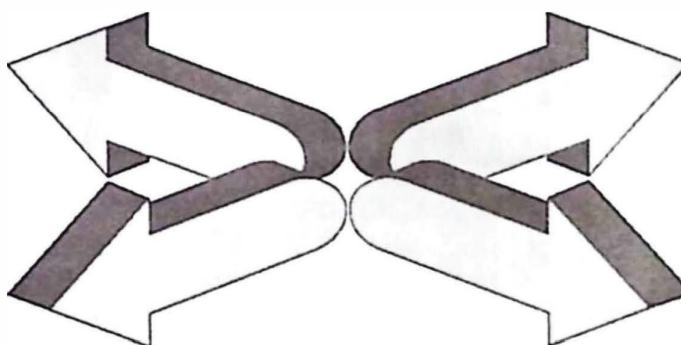
En este marco, están sujetos a control por el Sistema, los Gobiernos Locales y las instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria. Los actores que intervienen en el control sobre estas entidades son:

- La Contraloría General de la República, a través de sus unidades desconcentradas, las Oficinas Regionales de Control;
- Los Órganos de Control Institucional de las mismas municipalidades o, por indicación de la Contraloría General, los de otras entidades;
- Las Sociedades de Auditoría designadas por la Contraloría General para efectuar las auditorías financieras, a petición de las propias municipalidades o sus empresas e instituciones.

Adicionalmente, también participan en el control de los servicios municipales, otros actores tales como el Congreso de la República, ya que de acuerdo con la Constitución Política, el cuerpo legislativo tiene una función fiscalizadora sobre los actos de los funcionarios y servidores públicos; pudiendo iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, siendo obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria, exceptuando la información que afecte la intimidad personal.

El Congreso cuenta con una Comisión de Descentralización, Gobiernos Regionales y Locales, que realiza investigaciones sobre asuntos de diversa índole concernientes a las municipalidades, pudiendo requerir a la Contraloría General, el inicio de acciones de control orientadas a proveer evidencias y sustento a sus investigaciones.



5. PRINCIPALES FUNCIONES QUE CUMPLEN CADA UNO DE LOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL CONTROL DE ESTOS SERVICIOS MUNICIPALES

CONTRALORÍA GENERAL de la República:

Como ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dirige y supervisa el control gubernamental en las municipalidades, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos. Asimismo, contribuye con los Poderes del Estado en la toma de decisiones sobre el control, y orienta a la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

A través de sus Gerencias Zonales y Oficinas Regionales de Control, efectúa el control de las operaciones y recursos de los gobiernos locales y de las empresas e instituciones municipales, mediante el planeamiento, organización y ejecución de acciones de control, y el seguimiento de las medidas correctivas derivadas de dichas acciones. Además, consolida la información que reportan los órganos de control institucional sobre el cumplimiento de las normas de austeridad, así como sobre otras disposiciones específicas relativas a la aplicación de recursos del FONCOMUN y del Programa del Vaso de Leche, sin perjuicio de ejecutar el control posterior. Asimismo, efectúa el control de calidad y registro periódico de la información que remiten las mu-

nicipalidades sobre las operaciones efectuadas en materia de donaciones, adquisiciones, así como contrataciones de bienes y servicios que efectúan las municipalidades bajo su ámbito.

En el marco del compromiso asumido por la Contraloría General de la República en la lucha contra la corrupción, a través de sus Oficinas Regionales de Control, contribuye al reforzamiento de los mecanismos de transparencia y a la generación de una cultura de responsabilidad y autocontrol, mediante la difusión de normativa, la orientación a las autoridades y población en general sobre los riesgos de control más comunes, así como la verificación de las denuncias recibidas del Congreso y la ciudadanía, informando sobre el curso de las acciones adoptadas.

En coordinación con la Escuela Nacional de Control, las Oficinas Regionales de Control contribuyen al reforzamiento de las capacidades técnicas en control gubernamental y gestión pública, mediante la programación y ejecución de acciones de capacitación dirigidas a personal de los Órganos de Control Institucional y funcionarios de las municipalidades y empresas municipales de su ámbito de competencia, coadyuvando a la mejora de la administración de los bienes y recursos asignados o generados por las mismas.

ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL:

Son las unidades del Sistema Nacional de Control, responsables de eje-

cutar el control gubernamental interno en los gobiernos locales. Están ubicados en el mayor nivel jerárquico de la estructura municipal, siendo obligación del titular de la entidad, cautelar su adecuada implementación y la asignación de recursos suficientes para la normal ejecución de sus actividades de control.

Estos órganos mantienen una relación funcional con la Contraloría General, efectuando sus labores conforme a los lineamientos y políticas establecidos por la misma. Los jefes de dichos órganos mantienen una vinculación de dependencia funcional y administrativa con la Contraloría General, en su condición de ente técnico rector del Sistema, sujetándose a sus lineamientos y disposiciones, estando obligados en el desempeño de sus labores, a actuar con independencia técnica dentro del ámbito de su competencia.

Los Órganos de Control Institucional de las municipalidades tienen como misión, promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de acciones y actividades de control, contribuyendo de esta manera con el cumplimiento de los fines y metas institucionales. Para tales efectos, cumplen las siguientes funciones:

- Ejercen el control interno posterior a los actos y operaciones de la propia municipalidad mediante acciones de control con carácter selec-

tivo y posterior, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Asimismo, efectúan acciones de control externo en otras municipalidades o empresas municipales, por encargo o designación de la Contraloría General,

- Efectúan auditorías a los estados financieros y presupuestarios y a la gestión municipal.
- Ejecutan acciones de control a los actos y operaciones de la municipalidad, así como actividades de control que incluyen evaluaciones, diligencias, estudios, investigaciones, pronunciamientos, supervisiones y verificaciones.
- Efectúan control preventivo sin carácter vinculante al órgano de más alto nivel de la municipalidad, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno.
- Actúan de oficio cuando en los actos y operaciones de la municipalidad se adviertan indicios razonables de ilegalidad, omisión o incumplimiento.
- Atienden denuncias formuladas por funcionarios, servidores públicos y ciudadanos, relativas a los actos y operaciones de la municipalidad.
- Efectúan el seguimiento de la adopción por la entidad de las medidas correctivas resultantes de las acciones y actividades de control, comprobando su materialización efectiva, comprendiendo a los procesos judiciales y administrativos.

- Apoyan a las comisiones designadas por la Contraloría General, para la ejecución de acciones de control en la municipalidad, y por disposición de este organismo Contralor, colaboran en otras acciones de control externo.
- Verifican el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa interna aplicables a la municipalidad.

Sociedades de Auditoría

Son personas jurídicas calificadas e independientes, sujetas a la normativa que rige para las empresas privadas, también cumplen un rol en el proceso de control de los servicios municipales, mediante la realización de labores de control posterior externo, siendo contratadas por las municipalidades o sus empresas, previa designación por la Contraloría General mediante Concurso Público de Méritos, para efectuar el examen de sus actividades y operaciones, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados. Cabe señalar que todo el proceso de designación y contratación de las sociedades de auditoría, el seguimiento y evaluación de sus informes, la determinación de responsabilidades, así como su registro, es regulado por la Contraloría General.

Tanto los Órganos de Control Institucional de las municipalidades, como las Sociedades de Auditoría contratadas para efectuar el examen de los estados financieros y presupuestarios



de estas entidades, ejercen su función de control gubernamental con arreglo a lo establecido en la Ley N° 27785 y las disposiciones que emite la Contraloría General para normar sus actividades, obligaciones y responsabilidades, siendo su cumplimiento objeto de supervisión permanente por este Organismo Contralor.

6. Principales problemas y/o limitaciones que enfrenta la EFS para controlar o intervenir en el control de los servicios municipales o locales

La principal limitación para el control de los servicios municipales, deviene de la conjugación de los siguientes factores:

Referidos a las características del sector:

Amplitud del sector municipal. Este Sector está constituido por un total de 1.993 entidades, que comprenden 194 municipalidades provinciales, 1.634 distritales y 165 empresas e instituciones municipales. Este factor revela la magnitud de la tarea de control, dificultando una cobertura oportuna mediante auditorías y exámenes puntuales.

Heterogeneidad del sector. Destacando la diversidad de estos órganos de gobierno, la propia Ley de Municipalidades establece una clasificación de las mismas en función a su jurisdicción (provinciales y distritales) y régimen especial (Metropolitana de Lima, fronterizas). A ello se suman las diferencias en cuanto al "tamaño" o importancia de estas entidades, existiendo municipalidad distritales que manejan un volumen de recursos mucho mayor que el de otras de nivel provincial. Adicionalmente, el mayor o menor nivel de desarrollo alcanzado por las circunscripciones locales tiene efectos sobre la estructura interna del municipio, presentándose grandes diferencias en cuanto a su organización, procesos, y manejo de información. Todo ello conlleva que, si bien estos órganos ejercen funciones similares, la programación de las acciones de control debe adecuarse a sus características y especificidad de sus acciones y servicios.

Referidos a las limitaciones del Sistema Nacional de Control:

Carencia de Órgano de Control Institucional. Un elevado número de municipios no cuenta con este órgano,

lo que implica una mayor exposición a la ocurrencia de errores e irregularidades en el manejo de sus recursos.

Insuficiencia de recursos en la CGR para la programación y ejecución de acciones de control, que no permite incluir un mayor número de estas entidades en el Plan Operativo Institucional, limitando una cobertura suficiente de este sector.

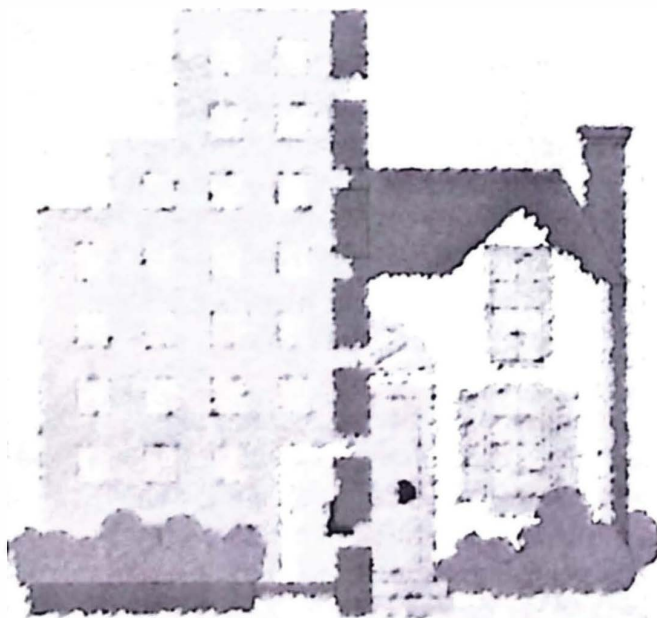
Durante la intervención de este Organismo Contralor en los Servicios Municipales, a través de las auditorías o exámenes especiales, se presenta como limitaciones, la carencia o insuficiencia de información que sustenten las operaciones financieras o administrativas efectuadas por las Municipalidades. Principalmente, ello se presenta en la evaluación de los proyectos de inversión en las que se detecta con mucha frecuencia, la carencia de información analítica relacionada a la ejecución financiera de las obras.

En otras ocasiones, cuando se evalúan las Municipalidades alejadas a las zonas rurales, se presenta como limitación la carencia de medios de comunicación básicos (teléfono, fax, sistemas informáticos legales, etc.), lo cual limita el desarrollo del trabajo de campo de las comisiones de control.

Asimismo, se han apreciado algunos casos de renuencia de las autoridades municipales de ser auditados en sus gestiones, situación que se traduce en el retardo o entrega incompleta de la información solicitada por los

integrantes de control, además también se ha observado acciones de intromisión de las autoridades y funcionarios municipales en las labores efectuadas por los auditores de la CGR, así como, de las OCIs.

A fin de potenciar las capacidades fiscalizadoras del Sistema Nacional de Control frente a las limitaciones señaladas, la Contraloría General ha venido estructurando mecanismos que permitan efectuar un control global del gasto ejecutado por los gobiernos locales con cargo a las fuentes de ingresos más importantes (FONCOMUN, Programa del Vaso de Leche), así como disponer de información sustantiva para efectos de la programación de acciones e identificación de áreas de riesgo en el manejo de los recursos municipales.



Adicionalmente, en el último ejercicio fiscal, con cargo a su propio presupuesto, la Contraloría General ha venido asumiendo la selección y designación de los jefes de los órganos de control institucional de diversas entidades, un número importante de los cuales corresponde a gobiernos locales. No obstante, no se dispone de recursos suficientes para designar a la totalidad de los jefes de los OCIs correspondientes a las municipalidades provinciales y distritales más importantes

7. PRINCIPALES DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA EFS PARA LOGRAR UN CONTROL EFICIENTE, OPORTUNO Y TRASCENDENTE

- Continuar el desarrollo institucional con base en el reforzamiento integral del capital humano y la mejora de la infraestructura tecnológica física e intangible disponible.

Intensificar la mejora continua de los recursos humanos, desarrollando una política integral de bienestar del personal, mediante acciones orientadas a la capacitación, promoción de cultura de valores, selección y renovación de los cuadros profesionales.

Optimizar la interconexión con los Órganos de Control Institucional y las Entidades Públicas, renovando la plataforma y equipos informáticos, y desarrollando módulos automatizados como herramientas de soporte al control gubernamental y a la supervisión del Sistema.

- Ampliar la cobertura de las acciones de control e implantar nuevas modalidades de control expeditivas, sustentadas en la actualización normativa y de los procedimientos, así como en el desarrollo de metodologías e instrumentos de control innovadores.

Intensificar la ejecución de acciones de control y acelerar su conclusión, optimizando el proceso integral de control con base en la aplicación de normas, procedimientos y guías actualizadas, dentro del marco de un nuevo enfoque de control.

Desarrollar e intensificar las acciones rápidas, acciones conjuntas, operativos de control masivos e inspecciones de verificación.

Asegurar un control oportuno, de resolución rápida y con resultados eficaces, mediante el diseño de nuevas metodologías y técnicas de control.

- Promover la lucha contra la corrupción, institucionalizando los mecanismos de coordinación y participación de otras entidades, difundiendo una cultura de honestidad y transparencia en la función pública, incentivando los procesos de rendición de cuentas y la presentación y control de declaraciones juradas, así como promoviendo la participación de la ciudadanía en el control social.
- Fortalecer la capacidad técnica y operativa del Sistema Nacional de Control mediante el perfeccionamiento de sus cuadros profesionales a través de programas de capacitación, formativos y de segunda especialización en control gubernamental.

- Reforzar la relación de dependencia funcional y administrativa de los órganos del Sistema Nacional de Control con el ente rector, estableciendo mecanismos que permitan normar y supervisar su adecuada implementación con recursos humanos, materiales y financieros.

8. PRINCIPALES NORMAS QUE RIGEN LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA

Ley N° 27972 - Orgánica de Municipalidades. Establece el marco legal general que rige el funcionamiento de los servicios municipales. Específicamente determina la organización de los gobiernos locales (Título II), sus actos administrativos (Título III), régimen económico (Título IV), competencias y funciones específicas (Título V), uso de la propiedad (Título VI), planes de desarrollo (Título VII), participación y control vecinal (Título VIII), relaciones interinstitucionales (Título IX) y promoción del desarrollo en zonas rurales (Título IX).

Decreto Legislativo N° 776 – Ley de Tributación Municipal. Establece la administración de los tributos que constituyen renta de los gobiernos locales, a fin de optimizar su recaudación.

Ley N° 26300 – Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. En lo que compete al ámbito local, regula el ejercicio de estos derechos, precisando las condiciones para la presentación de iniciativas de

formación de dispositivos municipales, revocatoria y remoción de sus autoridades y convocatoria a nuevas elecciones y demanda de rendición de cuentas, entre otros aspectos.

Ley N° 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y determina la composición, funciones y atribuciones de los correspondientes Comités Provinciales y Distritales.

9. PRINCIPALES FUNCIONES

De conformidad con la Ley N° 27972, las municipalidades ejercen funciones sobre las siguientes materias:

- **Organización del espacio físico y uso del suelo:** Comprende zonificación; catastro urbano y rural; habilitación urbana; saneamiento físico legal de asentamientos humanos; acondicionamiento territorial; renovación urbana; infraestructura urbana o rural básica.
- **Servicios públicos locales:** Saneamiento ambiental, salubridad y salud; tránsito, circulación y transporte público; educación, cultura, deporte y recreación; programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos; seguridad ciudadana; abastecimiento y comercialización de productos y servicios; registros civiles (por convenio con RENIEC) con arreglo a ley; promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo; establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesión; otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional.
- **Protección y conservación del ambiente:** Formulación, aprobación, ejecución y monitoreo de planes y políticas locales concordantes con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales; propuestas de creación de áreas de conservación ambiental; promoción de la educación e investigación ambiental local, incentivando la participación ciudadana; apoyo a comisiones ambientales regionales; coordinación con otros niveles para la aplicación local de los instrumentos de planeamiento y gestión ambiental.
- **Desarrollo y Economía Local:** planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local; fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local; promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural; fomento a la artesanía; fomento del turismo local sostenible; fomento de programas de desarrollo rural.
- **Participación Vecinal:** Promoción, apoyo y reglamentación de la participación vecinal en el desarrollo local; establecimiento de instrumentos y procedimientos de fiscalización; organización de los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.



- **Servicios sociales locales:** Administración, organización y ejecución de programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social; programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población; establecimiento de canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales; difusión y promoción de los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.
- **Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de droga:** Promoción de programas de prevención y rehabilitación en los casos de consumo de drogas y alcoholismo, y creación de programas de erradicación, en coordinación con el gobierno regional; promoción de convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas.

En estas materias, las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control. Ninguna persona o autoridad puede ejercer las funciones específicas que son de competencia municipal exclusiva; y sólo por ley expresa se establecen regímenes transitorios, con plazo determinado, por los cuales otros organismos públicos pueden ejercer competencias que son exclusivas de las municipalidades.

Asimismo, las normas municipales correspondientes a las materias establecidas en la Ley de Municipalidades, que estén en concordancia con las normas técnicas de carácter nacional, son de cumplimiento obligatorio por los ciudadanos y las autoridades nacionales y regionales respectivas.

10. AUTONOMÍA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

Por mandato Constitucional, los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, la que, de acuerdo con la Ley de Municipalidades, consiste en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

Esta autonomía facilita la obtención de soluciones oportunas y apropiadas a los diversos problemas vecinales, evitando que la atención de los mismos tenga que trasladarse hacia otros niveles de gobierno o sectores.

II. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

I. Principales fuentes de financiamiento de estas entidades, especificando: Ingresos propios o auto generados y aportes externos

Las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios cuyo titular es el alcalde respectivo. Las fuentes de financiamiento de estos presupuestos son las siguientes:

Ingresos propios o auto generados

- Recursos Directamente Recaudados. Comprende los ingresos generados por los servicios que brindan y que no constituyen Recursos Ordinarios, entre los cuales están las Rentas de la Propiedad, Tasas y Multas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo con la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de ejercicios anteriores.
- Otros Impuestos Municipales. Son tributos a favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la municipalidad al contribuyente. Son tributos de recaudación local, el Impuesto Predial, de Alcabala, al Patrimonio Automotriz, a las Apuestas, a

los Juegos, a los Espectáculos, a los Casinos de Juego y a los Juegos de Máquinas Tragamonedas.

Aportes externos

Los aportes externos corresponden a las siguientes fuentes de financiamiento:

- Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales. Comprende parte de los recursos que se orientan al financiamiento del Programa del Vaso de Leche – PVL, Programas Sociales de Lucha Contra la Pobreza, y los vinculados a los proyectos de infraestructura social y productivos, así como otras acciones nutricionales y de asistencia solidaria. Asimismo, comprende el financiamiento de la indemnización excepcional y pensión a favor de los Alcaldes, Regidores, Funcionarios y Servidores de los Gobiernos Locales víctimas de accidentes o comisión de servicios al amparo de lo dispuesto por el Decreto supremo N° 051-88-PCM, Decreto legislativo N° 622 y los Decretos Leyes N° 25702 y 2988. Son distribuidos por el Ministerio de Economía y Finanzas a los gobiernos locales a través del Banco de la Nación, de acuerdo con lo que dispongan las directivas que para tal efecto emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público a propuesta del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES.
- Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN. Constituido por los ingresos provenientes del rendimen-

to del Impuesto de promoción Municipal, Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo. El Ministerio de Economía y Finanzas distribuye este Fondo entre las municipalidades provinciales y distritales, preferentemente de zonas rurales y urbano-marginales, teniendo en cuenta criterios de población, pobreza, desarrollo urbano y recursos naturales.

- Canon y Sobre canon. Son los ingresos que reciben las municipalidades conforme a ley, por la explotación económica de recursos naturales que se extraen de su territorio. Comprende los recursos que se transfieren por concepto de Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Pesquero, Canon Gasífero, Canon y Sobre canon Petrolero, Canon Forestal, e incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de ejercicios anteriores.
- Participación en Rentas de Aduanas. Constituida por los ingresos provenientes de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas y postal del país; así como el rendimiento financiero y los saldos de balance de ejercicios anteriores. El 2% de las rentas recaudadas en cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres ubicadas en las provincias distintas a la Provincia Constitucional del Callao, constituyen ingresos propios de los concejos provinciales y distritales en cuya ju-

risdicción funcionan dichas aduanas. La Superintendencia Nacional de Aduanas es responsable por el abono mensual del importe que corresponde a cada Municipalidad, de conformidad con los índices que anualmente apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Decreto Supremo.

- Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno. Comprende los recursos de fuente interna provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones comprendidas dentro del sistema financiero nacional, incluyendo el rendimiento financiero y el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de ejercicios anteriores.
- Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo. Comprende los recursos de fuente externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como las asignaciones de Líneas de Crédito. Incluye el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de ejercicios anteriores. Incluye también el rendimiento financiero de dichas operaciones.⁴
- Donaciones y Transferencias. Comprende los recursos financieros no reembolsables recibidos por el Gobierno, provenientes de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras

⁴ De acuerdo con el Clasificador de Fuentes de Financiamiento para el año 2004, sólo en el caso de los gobiernos locales.

personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Asimismo, las transferencias provenientes de las entidades públicas y privadas sin exigencia de contraprestación alguna.

Cabe indicar que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal, establece el procedimiento para efectuar la distribución y transferencia de recursos a los gobiernos locales. Específicamente, dispone que los índices de distribución de los Canon (Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Pesquero, Canon Gasífero, Canon y Sobre canon Petrolero, Canon Forestal), del FONCOMUN y la Participación en la Renta de Aduanas, son aprobados por el Ministerio de Economía mediante resolución ministerial sobre la base de los cálculos realizados por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales – DGAES de dicho Ministerio, según los criterios establecidos en el marco legal correspondiente. El Consejo Nacional de Descentralización determina los montos que corresponden a cada municipalidad, comunicándolos al Banco de la Nación para que éste los distribuya mensualmente y en forma directa.

2. PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LOS INGRESOS PROPIOS O AUTOGENERADOS RESPECTO DEL TOTAL

En el Ejercicio Fiscal 2003, los ingresos generados por las municipalidades representaron el 39.5% del total ejecutado; comprendiendo los Recur-

sos Directamente Recaudados (1.682 millones de nuevos soles) y Otros Impuestos Municipales (677 millones de nuevos soles). En el primer rubro destacan las Tasas, originadas por los servicios de Limpieza Pública, Peaje, Serenazgo, Parques y Jardines, Licencia de Construcción y Registro Civil. En el segundo, los más importantes son el Impuesto Predial, de Alcabala, al Patrimonio Vehicular y a los Juegos de Máquinas Tragamonedas.

Para el Presupuesto 2004, la proyección de los ingresos generados por las municipalidades representa el 36.3% del total de recursos estimados, comprendiendo por concepto de Recursos Directamente Recaudados y Otros Impuestos Municipales S/. 1.460 y 613 millones de nuevos soles, respectivamente. Ello no significa una reducción de la participación de estos recursos en el presupuesto municipal, ya que sólo está expresando la proyección que efectúan estas entidades.

Para este año, en el primer rubro, los aportes más importantes corresponden a las Rentas de la Propiedad y a las Tasas (720 y 476 millones de soles, respectivamente). En el segundo rubro, más significancia tienen los Impuestos al Patrimonio (526 millones de soles), dentro de los cuales el Impuesto Predial es el mayor aportante.

La distribución y el peso de los ingresos municipales ejecutados en el 2003 y proyectados para el 2004 se presentan en el acápite estadístico N° 3.

3. CÓMO y A QUIÉN SE RINDEN CUENTAS DE ESTOS INGRESOS

*Al MINISTERIO DE ECONOMÍA
y FINANZAS:*

A través de las Oficinas de Planificación y Presupuesto o las que hagan sus veces en el pliego presupuestal, las municipalidades formulan y evalúan sus presupuestos y rinden cuenta ante el Ministerio de Economía y Finanzas sobre el uso de los recursos asignados.

De acuerdo con la normativa de control presupuestario emitida por el citado Ministerio,⁵ con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las metas presupuestarias establecidas para el año fiscal y mantener actualizada la información relativa a los niveles vigentes de la ejecución, tanto en términos financieros como físicos, mediante el control presupuestario se efectúa el seguimiento de la ejecución presupuestaria de los ingresos y egresos de las municipalidades, así como de las metas, respecto del Presupuesto Institucional de Apertura o Modificado.

Este control es permanente y constituye el soporte técnico para efectuar los trabajos de análisis y corrección de desviaciones a que se contrae la fase de evaluación presupuestaria.

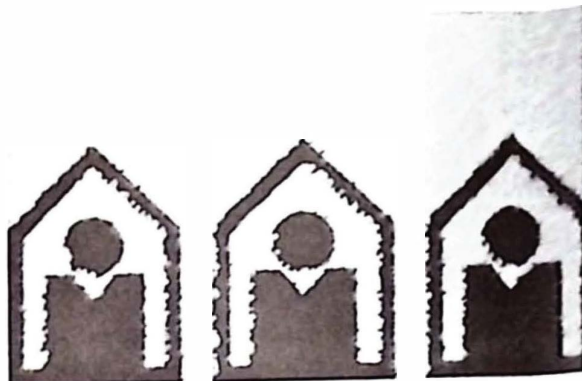
El control presupuestario a cargo de los pliegos presupuestarios de los gobiernos locales en su calidad de organismos ejecutores, comprende las siguientes líneas de acción:

- La verificación que la ejecución de ingresos de cada mes guarde relación con el Presupuesto Institucional Aprobado (PIA) o con el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), en los niveles de: Categoría, Genérica, Subgenérica y Específica del Ingreso.
- La verificación que la ejecución de gastos de cada mes guarde relación con el Presupuesto Institucional Aprobado (PIA) o con el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), en los niveles de: Función, Programa, Subprograma, Actividad, Proyecto y Componente, Fuente de Financiamiento; así como la Categoría, Grupo Genérico, Modalidad de Aplicación y Específica del Gasto.
- La verificación de que los recursos que demanden los actos administrativos que emitan las municipalidades dentro de su competencia, están previstos en su respectivo Presupuesto para el año fiscal 2004. No se pueden comprometer ingresos futuros, ni efectuar actos administrativos si no cuentan con el marco presupuestal correspondiente.
- La verificación del cumplimiento de las metas establecidas para el año fiscal respecto a la Ejecución Presupuestaria del Gasto.

⁵ Mediante Resolución Directoral N° 047-2003-EF/76.01 del 28 de diciembre de 2003, se aprueba la Directiva N° 003-2004-EF/76.01, que contiene las normas para la aprobación, ejecución y control del proceso presupuestario de los gobiernos locales para el Año Fiscal 2004.

A la Contraloría General de la República:

- De conformidad con el Artículo 7° de la Ley N° 27785, es responsabilidad de los titulares de las entidades, fomentar y supervisar el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo. Para estos efectos, la Contraloría General ha establecido procedimientos orientados a uniformizar y cautelar la presentación oportuna de la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión por parte de dichos titulares, a fin de asegurar la transparencia de la gestión y de la utilización de los bienes y recursos públicos, así como cautelar la transparencia y el correcto ejercicio de la función pública.⁶ Estas medidas se vienen aplicando a nivel de las municipalidades, si bien no todos los Alcaldes han cumplido con presentar la respectiva información. No obstante ello ha propiciado la construcción de una base de datos que permite orientar la determinación de actividades de control selectivo y posterior sobre la información contenida en la Declaración Jurada de Bienes y Rentas presentada por dichos funcionarios.



- Se han establecido orientaciones precisas respecto a la información que deben remitir las municipalidades provinciales y distritales sobre ejecución del gasto del Programa del Vaso de Leche, para efectos del cumplimiento de las leyes que asignan a la Contraloría General la responsabilidad de supervisar y controlar el uso de los recursos asignados a este Programa a nivel provincial y distrital, incluyendo la rendición de cuentas del gasto efectuado y del origen de los alimentos adquiridos, así como la evaluación de la información nutricional de la ración alimenticia distribuida en el Programa. En atención a ello, las municipalidades efectúan la rendición de cuentas trimestral mediante formatos mensualizados que dan cuenta de los gastos e ingresos y de la ración distribuida.⁷

⁶ Mediante Resolución de Contraloría General N° 054-2001-CG del 15 de mayo de 2001, se aprobó la Directiva N° 008-2001-CG/OATJ, que norma la Rendición de Cuentas de los Titulares de las Entidades.

⁷ Mediante Resolución de Contraloría General N° 116-2004-CG del 30 de marzo de 2004, se aprobó la Directiva N° 010-2004-CG/EI, que precisa la información que deben remitir las municipalidades, en cumplimiento de la Ley N° 27470, modificada por Ley N° 27712, que dispone la supervisión y control por la Contraloría General de la ejecución del gasto del Programa del Vaso de Leche.

- Se han definido criterios técnicos para la presentación por los Órganos de Control Institucional, de informes de evaluación de cumplimiento por los funcionarios responsables, de las normas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria establecidas en la Ley de Presupuesto; así como pautas generales para la consolidación de los informes de evaluación y su posterior remisión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, y para su publicación en la página web.⁸ La elaboración de estos informes permite la identificación de posibles debilidades de control interno o del incumplimiento de la normativa presupuestal, que ameritarían la programación de una acción de control no programada.

A la CONTADURÍA PÚBLICA DE LA NACIÓN:

La Cuenta General de la República es el instrumento de información administrativa de la gestión del sector público que contiene información y análisis de la actuación de las entidades del Estado en el cumplimiento de sus objetivos durante un ejercicio presupuestario.⁹

Los directores generales de administración y los directores de contabilidad de las entidades del sector público o quienes hagan sus veces están obligados a remitir, bajo responsabilidad y a través del titular del pliego, la información requerida por la Contaduría Pública de la Nación para la elaboración de la Cuenta General de la República, hasta el 31 de marzo del año siguiente al ejercicio presupuestario objeto de rendición de cuentas.

La documentación sustentatoria de las transacciones ejecutadas por las entidades del sector público debe permanecer debidamente archivada por un tiempo no menor de 10 (diez) años y permanentemente abiertas a las acciones de control y fiscalización.

La Contaduría Pública de la Nación comunica al titular del pliego presupuestario o a la máxima autoridad individual o colegiada de la entidad, según sea el caso, en un plazo no mayor de 10 (diez) días calendario, la situación de omiso a la remisión de información para la elaboración de la Cuenta General del organismo público respectivo a fin de que identifique a los funcionarios y/o servidores responsables de la formulación, elaboración y/o presentación de

⁸ Mediante Resolución de Contraloría General N° 062-2004-CG del 17 de febrero del 2004, se han dictado las disposiciones para el cumplimiento de la responsabilidad encomendada al Sistema Nacional de Control a través del Artículo 17° de la Ley N° 28128 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004.

⁹ La Ley N° 27312 - Ley de Gestión de la Cuenta General de la República, del 19/07/2000, establece las normas fundamentales que regulan las distintas fases del proceso de la Cuenta General de la República, su estructura, elaboración, contenido y oportunidad de presentación.

la información, debiendo presentar sus descargos en un plazo máximo de 20 (veinte) días calendario.

Asimismo, dicha entidad incluye en la Cuenta General el informe sobre los omisos a fin de que la Contraloría General de la República promueva las acciones de control a que hubiera lugar, dentro del marco de su competencia legal. Está tipificada como falta grave, la no presentación de la información requerida por la Contaduría Pública de la Nación para la elaboración de la Cuenta General de la República dentro del plazo fijado.

4. PRINCIPALES CONCEPTOS DE GASTO EN LOS QUE SE INVIERTEN ESTOS RECURSOS

El destino de los recursos municipales se orienta a dos grandes conceptos:

GASTO NO FINANCIERO Ni PREVISIONAL

Comprende los Gastos Corrientes y Gastos de Capital.

GASTOS CORRIENTES

Son los gastos destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado.

- **Personal y Obligaciones Sociales.** Comprende los gastos por retribuciones y complementos de contratos a plazo indeterminado afectos y no afectos a cargas sociales; gastos por remuneraciones de personal (empleado u obrero), contratado por tiempo determinado, bajo cualquier régimen laboral

(sea público o privado), cuando lo requieren las necesidades del servicio.

- **Obligaciones Provisionales.** Son los gastos por cargas sociales que la entidad estatal deberá pagar, en su condición de empleador, así como los gastos por el pago de pensionistas a cargo del Estado; así como por pensión de sobreviviente, invalidez y cualquier otra percepción de la misma naturaleza que implique pago pecuniario proveniente de un vínculo laboral (Directo o Indirecto) con el Estado.
- **Bienes y Servicios.** Son todos aquellos elementos materiales, individualizables que se pueden medir, intercambiar y utilizar para el desarrollo de procesos productivos de diversa naturaleza. Engloba los artículos, materiales, insumos, instrumentos de producción, maquinarias, equipos, repuestos y accesorios y otros elementos necesarios para el cumplimiento de metas. Comprende los gastos en la adquisición de bienes que por su naturaleza, durabilidad, valor unitario o destino no incrementan el patrimonio del Estado.
- **Otros Gastos Corrientes.** Comprende otros beneficios, bonificaciones especiales, subvenciones sociales, entre otros.

GASTOS DE CAPITAL

Los gastos de capital están destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. Están comprendidos en este rubro:

- Inversiones.
- Inversiones Financieras
- Otros Gastos de Capital.

GASTO FINANCIERO

Corresponde a los gastos destinados al Servicio de la Deuda, considerando los recursos para el cumplimiento de las obligaciones originadas por deudas contraídas con entidades financieras, así como los referidos a los pagos del principal de la deuda; de la actualización monetaria referente a las operaciones de crédito, y los referidos a los intereses, comisiones y otros.

- Intereses y Cargos de la Deuda
- Amortización de la Deuda

GASTOS PREVISIONALES

Son los gastos destinados a cubrir el costo de las pensiones en los gobiernos locales.

En el Ejercicio Fiscal 2003, los Gastos Corrientes representaron el 57.1% del total ejecutado, y los Gastos de Capital el 32.9%. Los Gastos Financieros y Previsionales representaron en conjunto el 10% del presupuesto ejecutado (Cuadro N° 5).

Para el Presupuesto 2004, la proyección de los Gastos Corrientes re-

presenta el 54.9% del total de recursos previstos, siendo el rubro Bienes y Servicios el de mayor importancia; en tanto que los Gastos de Capital comprenden el 37.5% del presupuesto de los servicios locales. La proyección de los gastos financieros y previsionales significan apenas el 3.9 y 3.6% respectivamente.

5. FORMULACIÓN del PRESUPUESTO MUNICIPAL y MODIFICACIÓN

La formulación del presupuesto municipal se rige por la Directiva de Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el correspondiente ejercicio fiscal.¹⁰ Entre otros objetivos, esta norma se orienta a fortalecer al Presupuesto Municipal como un verdadero instrumento de la gestión económica y financiera de los Gobiernos Locales, generando información presupuestaria transparente, integrada, útil y oportuna, que sirva para la toma de decisiones en el área de las Finanzas Públicas, asegurando la fluidez y consistencia de los procesos utilizados para su elaboración.

Los Presupuestos Institucionales de Apertura se aprueban mediante acuerdo de los Concejos Municipales respectivos. El Presupuesto aprobado debe

¹⁰ Mediante R. D. N° 020-2003-EF/76.01 del 16 de mayo de 2003, se aprueban las directivas que regulan las fases de Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004 de los niveles de Gobierno: Nacional, Regional y local, así como la de Entidades de Tratamiento Empresarial, y el Instructivo para la Programación Participativa. Específicamente, la Directiva N° 010-2003-EF/76.01 01 está referida a la programación, formulación y aprobación del Presupuesto de los Gobiernos Locales para el año fiscal 2004.



contener todos los recursos que capten, obtengan y/o recauden por toda fuente de financiamiento, incluyendo los recursos públicos que se transfieren conforme al detalle de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal.

Las municipalidades distritales remiten a las municipalidades provinciales de su circunscripción, copia de sus presupuestos Institucionales de Apertura en los primeros días del año, conforme a fecha fijada en la Ley de Presupuesto.¹¹ Las municipalidades provinciales consolidan esta información y conjuntamente con copia de sus respectivos PIA, los remiten a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

La ejecución de estos presupuestos se sujeta a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria establecidas en la Ley de Presupuesto, que están referidas a las materias de personal, ingresos personales y bienes y servicios, siendo de alcance a los gastos operativos y/o administrativos de carácter permanente que no tengan vinculación directa y exclusiva con las metas de proyectos.

Las modificaciones presupuestarias que se efectúen en el nivel funcional programático durante la ejecución del presupuesto se sujetan a disposiciones específicas establecidas en la Ley de Presupuesto.

III. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS REFERIDOS AL CONTROL EJERCIDO SOBRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

1. ORGANIZACIÓN DE LA EFS PARA CONTROLAR LOS SERVICIOS MUNICIPALES

La Contraloría General ejerce el control de los servicios municipales, directamente y a través de los órganos de control institucional. En el primer caso, efectúa acciones de control a través de sus 12 Oficinas Regionales de Control y de la Gerencia Zonal Centro.

Asimismo, cuenta con los órganos de control institucional de los gobiernos locales que están bajo la jefatura de un funcionario que depende funcional y administrativamente de la Contraloría General, y es designado previo concurso de méritos y cesado por el Organismo Contralor. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del gobierno local, así como sus actos y operaciones, conforme a ley.

¹¹ La Ley N° 28128 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, en su Artículo 5° dispuso que la presentación del PIA de las municipalidades distritales a las provinciales, debía efectuarse hasta el 5 de enero de 2004, debiendo estas últimas efectuar su consolidación y remitirlos hasta el 15 de enero del presente.

Los jefes de OCI emiten informes anuales al Concejo Municipal, acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de los recursos municipales. Asimismo, como producto de las acciones de control que efectúan de acuerdo con la programación y mediante acciones no programadas, emiten observaciones, conclusiones y recomendaciones sobre el manejo de los recursos por parte de las administraciones municipales.

Adicionalmente, al control ejercido a las Municipalidades por las Oficinas Regionales de Control, existen otras Gerencias pertenecientes a la Sede Central de la Contraloría General de la República que efectúen controles específicos a los funcionarios y autoridades ediles, algunas de las cuales se cita a continuación:

- **Gerencia de Estudios e Investigaciones**, en la evaluación y procesamiento de la información de la Ejecución del Programa del Vaso de Leche elaborada por las Municipalidades.
- **Gerencia de Contrataciones y Adquisiciones del Estado**, en la evaluación de la información reportada por las Municipalidades respec-

to a las contrataciones y adquisiciones en el marco de la ley pertinente, adicionalmente, ejecuta acciones de verificación e inspección a los procesos antes citados.

- **Gerencia de Sector Económico**, a través de la auditoría a la Cuenta General de la República, la misma que incluye en su contenido los Estados Financieros e Información Presupuestaria elaborada por las entidades sujetas al control, entre ellas las Municipalidades. Igualmente, ejerce control a las donaciones recibidas por dichos municipios, a través de la revisión de la información alcanzada a la CGR por las autoridades ediles.
- **Gerencia de Órganos de Control Institucional**, quien tiene entre sus funciones, evaluar el funcionamiento adecuado de los Órganos de Control Institucional por parte de las autoridades ediles, para cuyo efecto, realiza visitas de supervisión a los Órganos de Control Institucional - OCIs.

2. Tipos de CONTROL y AUDITORÍAS QUE REALIZA LA EFS PARA VERIFICAR QUE LAS MUNICIPALIDADES UTILICEN SUS RECURSOS CON EFICIENCIA Y ECONOMÍA, Y SE AJUSTEN A LA NORMATIVA LEGAL VIGENTE

- La Contraloría General efectúa los controles expuestos en el numeral II.3, así como programa y ejecuta acciones de control de diverso tipo:

- **Exámenes Especiales.** Estas acciones pueden incluir una combinación de objetivos financieros y operativos, o restringirse a sólo uno de ellos, dentro de un área limitada o asunto específico de las operaciones. Tiene como propósito verificar el manejo de los recursos presupuestarios de un período dado, así como el cumplimiento de los dispositivos legales aplicables. También se efectúan exámenes especiales para investigar denuncias de diversa índole, ejercer control sobre las donaciones, procesos licitatorios, el endeudamiento público y los controles de gestión gubernamental.
- **Auditorías de Gestión.** Este tipo de examen, de alcance amplio, tiene por objeto identificar situaciones o circunstancias significativas que inciden en la gestión de la entidad, programa o programa bajo examen, proporcionando una evaluación independiente sobre el desempeño (rendimiento), orientada a motivar oportunidades de mejoras en términos de efectividad, eficiencia y economía, así como de control gerencial de la entidad, para facilitar la toma de decisiones de quienes son responsables de adoptar acciones correctivas y mejorar su responsabilidad ante el público.

Adicionalmente a la realización de Exámenes Especiales y Auditorías de Gestión, la Contraloría General de la República, realiza:

- **Auditorías Financieras,** de manera anual a la Cuenta General de la

República, asimismo, recientemente se han efectuado auditorías financieras a los ex Consejos Transitorios de Gobiernos Regionales (CTARs.).

- **Acciones Rápidas,** cuya naturaleza representa una Actividad de Control, y tiene como propósito la verificación en un plazo sumario, los hechos presuntamente irregulares, los cuales revisten materialidad, interés público manifiesto y revelen la existencia de indicios razonables de comisión de delito o perjuicio económico.

3. FACTORES QUE CONSIDERA LA EFS PARA PRIORIZAR SUS ACCIONES DE CONTROL

Para la selección de las acciones de control a efectuar en cada ejercicio presupuestal, la Contraloría General de la República utiliza un conjunto de criterios que son aplicados por sus unidades orgánicas en el proceso de programación del Plan Institucional. Estos son:

- Áreas críticas o de riesgo.
- Denuncias sustentadas.
- Áreas o procesos de relevancia en la Entidad
- Materialidad (Importancia económica).
- Impacto social.
- Aspectos importantes incluidos en los últimos informes de auditoría a los Estados Financieros.
- Entidades con mayor porcentaje de recomendaciones no implementadas.

- Existencia de OCI en la entidad.
- Entidades y áreas que a pesar de su importancia o materialidad, no han sido examinadas en los últimos dos años.
- Proyectos u obras paralizadas o suspendidas, y solicitudes de adicionales de obra que correspondan a obras ejecutadas.

4. AREAS MÁS SENSIBLES O DE MAYOR RIESGO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

En las acciones de control efectuadas por la Contraloría General de la República, se han identificado como áreas más sensibles o de mayor riesgo, las siguientes:

AREA DE ABASTECIMIENTOS

- En cuanto a la programación, no se formulan los planes anuales de adquisiciones.
- En los procesos de adquisición, se ha encontrado que no se aplica la normativa y modalidad de adjudicación vigente para cada caso; se produce fraccionamiento de estos procesos con la intención de efectuar adjudicaciones directas que han favorecido a determinados postores; así como usurpación de funciones no compatibles con el cargo para participar en procesos de adjudicación de menor cuantía. Asimismo, se presenta falsificación de propuestas para el otorgamiento de la buena pro, así como simulación en los procesos de selección para contra-

tación de obras y servicios. De manera específica en cuanto al Programa del Vaso de Leche, se presentan deficiencias en la elaboración de bases para la adquisición de los insumos correspondientes.

- En cuanto a la contratación de servicios, se han efectuado adjudicaciones a empresas incumpliendo las bases administrativas para los respectivos procesos.
- En la ejecución de las compras, se presenta sobrevaloración de terrenos y/o inmuebles destinados a obras públicas. Asimismo, adquisición de bienes sin considerar las especificaciones técnicas, lo que va en desmedro de la calidad de los productos adquiridos, dándose otorgamiento de conformidad y pagos por servicios inadecuados. Específicamente en cuanto al Programa del Vaso de Leche, se suscriben contratos de compra de insumos sin garantía de cumplimiento y se efectúan adquisiciones sin contar con especificaciones técnicas y sin efectuar controles de calidad de los productos.
- En lo que respecta al uso, se presenta adjudicación irregular de terrenos de propiedad municipal, así como adjudicación indebida de inmuebles y terrenos ajenos. Asimismo, se presenta entrega irregular de bienes para administración de terceros. Respecto del PVL, se presentan retrasos en la distribución de insumos a los beneficiarios, así como entrega de los mismos a personas que no se encuentran comprendidas en los beneficios del Programa.

- En cuanto al almacenamiento y conservación de bienes, hay falta de valorización y registro de ingreso de donaciones a almacén, así como donaciones de bienes con fines específicos que se mantienen en almacén sin haber sido distribuidas.

EN EL ÁREA DE PERSONAL

- Se observa la contratación de personal retirado de la administración pública con incentivos. Adicionalmente, suscripción de pactos o convenios colectivos que contravienen las normas vigentes.
- Asimismo, pago de bonificaciones extraordinarias al personal sin contar con la debida contraprestación o a personal que no le corresponde por estar laborando ad-honorem; así como pagos irregulares por concepto de racionamiento al personal, e incumplimiento del horario establecido originando pagos indebidos por horas no laboradas.
- En cuanto a los regidores, se observa pago de dietas sin contar con disponibilidad financiera o presupuestal, así como asignación de montos de las mismas de manera irregular y diferenciada entre los mismos.
- Estas operaciones han significado dilapidación de recursos, presentándose además inacción de los funcionarios en cuanto al recupero de pagos indebidos.

EN ADMINISTRACIÓN Y RACIONALIZACIÓN

- Se presentan deficiencias en la organización estructural y funcional,

así como carencia de documentos normativos básicos y de evaluación de sus planes; así como emisión de resoluciones por la municipalidad, asumiendo funciones que no son de su competencia.

- Asimismo, utilización de recursos para viajes del Alcalde y/o funcionarios, sin autorización del Concejo Municipal.
- Por otra parte, el órgano de auditoría interna no ha remitido informes de acciones de control, incumpliendo las normas vigentes.

EN PRE-INVERSIÓN E INVERSIÓN

- Se observa la aprobación de la ejecución de obras sin contar con expediente técnico y presupuesto analítico, así como obras ejecutadas que no se ajustan a las especificaciones técnicas contenidas en el expediente original o que cuentan con expedientes incompletos. Asimismo, actos de concertación de la aprobación del expediente técnico, fraccionamiento contractual para la elaboración de expediente técnico y/o para la ejecución de obras; y sobrevaloración del costo de expedientes técnicos y de las obras.
- Por otra parte, se presentan casos de alquiler de maquinaria para la ejecución directa de obras sin la justificación correspondiente; así como contratación de maquinarias para obras mediante procesos de selección simulados y utilizando documentación fraguada.

- De otro lado, se han presentado modificaciones a proyectos para generar adicionales de obra, así como entrega de materiales para la ejecución de las mismas cuya aplicación no se ha acreditado; asimismo, materiales sobrantes de las obras por administración directa no son ingresados al almacén central de la municipalidad.
- También se observan deficiencias en la ejecución de las obras, e incumplimiento de contratos sin que se apliquen al contratista de obra, las penalidades y multas establecidas en los contratos; así como pagos irregulares en la ejecución de obras, aceptación de rendiciones de gastos que incluyen montos y/o conceptos que no fueron aplicados en la ejecución de las mismas; aceptación de documentos (facturas y otros) sin guardar la formalidad requerida por las normas establecidas; carencia de liquidaciones técnico-financieras de las obras ejecutadas en convenio con las regiones militares. Adicionalmente, se han dado casos de retención del saldo del fondo de garantía a las empresas contratistas en la ejecución de obras.
- Por último obras que presentan excesivo deterioro o estructura colapsada que no ha sido reemplazada.

En Administración de Recursos

- En este rubro se presenta exceso de gastos corrientes con cargo a

FONCOMUN, Canon Minero, Derecho de Vigencia de Minas y Rentas de Aduanas, transgrediendo la normativa respectiva.

- En cuanto a las donaciones, se observa falta de documentación sustentatoria de los gastos efectuados respecto a las donaciones en efectivo para fines específicos, o que acredite la disposición final de los bienes entregados en donación a beneficiarios. Asimismo, se han dado casos de entrega de maquinaria de la municipalidad para administración por terceros que presentan documentos falsos.
- También hay un deficiente control de los convenios suscritos con entidades privadas y de las cuentas corrientes de contribuyentes.

En Gestión Financiera

- Se observan operaciones de endeudamiento ante entidades financieras para la adquisición de bienes e inmuebles sin contar con el sustento técnico legal correspondiente; así como utilización de recursos de crédito financiero para fines distintos al objeto del mismo.
- Asimismo, no utilización de recursos de crédito contraído, ocasionando pago de gastos financieros con el consiguiente perjuicio económico, y falta de gestión oportuna por la municipalidad ante el Ministerio de Economía y Finanzas, de los documentos cancelatorios de deuda, generando pago de mayores intereses.

EN TESORERÍA

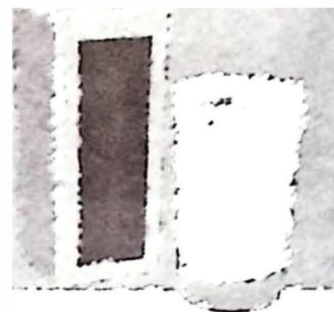
- Se presenta giro de dos o más cheques contra un mismo comprobante de pago, así como giro de cheques por montos significativos con cargo a contratos suscritos con terceros para la provisión de bienes y/o servicios, cobrados por ex funcionarios de la municipalidad que no tienen relación con el titular del servicio.
- Asimismo, el total liquidado por cajero a cargo de un servicio no concuerda con lo realmente recaudado durante el ejercicio fiscal, y se presentan retiros irregulares de fondos municipales.
- De otro lado, se observa uso inadecuado de fondos para pagos en efectivo; pagos efectuados sin acreditación de la labor realizada; gastos no justificados en atenciones, ágapes y otros; así como irregularidades en el otorgamiento y rendición de cuentas de anticipos por concepto de viáticos otorgados a autoridades y funcionarios.

EN ASPECTO SOCIAL

- Se observa la existencia de instalaciones que no brindan el servicio para el que fueron construidas, así como cobros indebidos por procesos de titulación no efectuados.

EN CONTROL INTERNO

- Se presentan deficiencias de los controles internos de los sistemas administrativos de Contabilidad, Te-



sojería y Abastecimientos, tales como, envío de información errada o que carece de veracidad, inaplicación de los procedimientos establecidos para la fase de pagos, carencia de registros apropiados para el control de bienes y activos fijos (control patrimonial). Particularmente, se ha observado la remisión a la Contraloría General de información inconsistente, distorsionada y carente de veracidad sobre la ejecución del gasto del Programa de Vaso de Leche - PVL, así como deficiencias en el procesamiento de datos en el Área de Rentas y Fiscalización.

- De otro lado, los Alcaldes no convocan a sesiones ordinarias de acuerdo con la ley, obstruyendo la labor fiscalizadora. Asimismo, hay prescripción de recomendaciones de informes de auditoría emitidos en años anteriores.

5. A QUIÉN SE INFORMA DE LOS RESULTADOS DEL CONTROL. **DESTINATARIOS DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA (AUDITORÍA LOCAL, CONCEJO MUNICIPAL, CONGRESO NACIONAL, AUTORIDADES DE GOBIERNO, OTROS)**

Los informes de control son alcanzados a los destinatarios que se indican en el siguiente Cuadro:

Entidad	Instancia / Funcionario	Informes Administrativos (1)	Informes Especiales (2)
Congreso de la República (1)	Comisión de Fiscalización	X	X
	Comisión de Presupuesto	X	X
	Congresistas recurrentes	X	X
Municipalidades	Alcalde	X	
	Concejo Municipal	X	
Procuraduría	Procurador adscrito a CGR		X
Poder Judicial	Jueces		X

- (1) Los informes administrativos se remiten a requerimiento expreso de la Presidencia del Congreso, o de alguna de sus Comisiones, así como a pedido de cualquier Congresista. Los informes especiales pueden remitirse en atención a pedido expreso, cuando ya se ha dado inicio a la acción legal.
- (2) Cuando el titular de la entidad está comprendido en los hechos, los Informes se remiten al Concejo Municipal.
- (3) Se remiten los informes especiales para efectos del inicio de las acciones legales.
- (4) El Procurador solicita la apertura de proceso, incluyendo los informes legales pertinentes. A pedido del Juez, pueden remitirse los informes administrativos u otra información complementaria.

Adicionalmente, a través de la página web de la CGR, conforme la política de transparencia de la gestión pública, cualquier ciudadano puede acceder a los informes administrativos.

6. INDIQUE SI SE REALIZA AUDITORÍA DE GESTIÓN A LOS SERVICIOS MUNICIPALES (LA QUE CONLLEVA UN CONTROL DE MÉRITO, CONVENIENCIA O DE RESULTADO) Y QUIÉN LA REALIZA

La Contraloría General viene efectuando acciones orientadas a proveer

de asistencia técnica a las oficinas regionales de control, para la realización de acciones de control altamente especializadas, tales como auditorías de gestión ambiental y patrimonio cultural, auditorías de gestión en las municipalidades, para lo cual se viene diseñando un plan piloto.

Como un avance, a diciembre 2003 la Contraloría General concluyó auditorías de gestión ambiental en las Municipalidades Provinciales de Callao, Trujillo y Urubamba, y en las Distritales de Huanchaco y Machu Picchu. En el

presente año se vienen ejecutando auditorías de gestión en la Municipalidad Provincial de Lima y Distritales de Lurín y Chorrillos.

7. ASPECTOS O PRÁCTICAS QUE DEBIERAN INCORPORARSE O QUE DEBIERA TENER UN SISTEMA DE CONTROL EFICIENTE

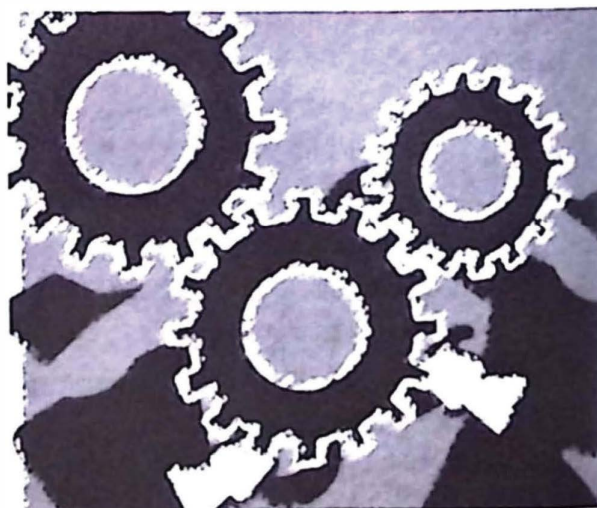
La Contraloría General viene efectuando acciones con miras al diseño e implementación de un sistema de supervisión de sus oficinas regionales de control y de los órganos de control institucional, a efectos de optimizar su funcionamiento, para lo cual se prevé hacer un uso intensivo de sistemas de información geo-referenciado (SIG).

Paralelamente, se vienen desarrollando esfuerzos para incrementar las capacidades del Sistema Nacional de Control, a través de una selección sumamente exigente de los profesionales que asumen la jefatura de los órganos de control institucional, así como mediante la implementación de un programa integral de capacitación de estos recursos, con miras a reducir los plazos de ejecución de sus acciones y elevar la calidad de sus resultados.

Asimismo, se requiere reforzar la cultura de exigencia en materia de control, responsabilidad y transparencia en la gestión de los recursos públicos, mediante una difusión permanente de las funciones, facultades y procedimientos de la Contraloría General, así como de los riesgos de control más

comunes, todo ello con miras a sensibilizar a las organizaciones de la sociedad civil respecto a la importancia del control para la mejora de la gobernabilidad y, por ende, para el bienestar de la población.

Adicionalmente, es necesario desarrollar indicadores para medir la percepción de la población de las comunas, respecto al clima de control existente al interior de las municipalidades. Dada la diversidad cultural que se presenta a lo largo del territorio nacional, la percepción y disposición de la población ante los casos de presunta corrupción por parte de sus autoridades locales, particularmente en las zonas que presentan un mayor retraso económico, puede conducir a situaciones extremas, como ha podido verse en los casos de violencia contra las autoridades ediles, que se han manifestado en el sur del país. Por ello, se requiere contar con instrumentos de alerta que permitan atender con transparencia y oportunidad, las demandas de mayor control de los recursos públicos que expresan esas poblaciones y reforzar la imagen y presencia de la Contraloría General.



IV. TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y SU APLICACIÓN AL CONTROL

1. Indique si la EFS utiliza HERRAMIENTAS y/O SOFTWARE COMPUTACIONALES PARA REALIZAR EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES (INDIQUE PARA QUE FIN O EN QUE MATERIA SE UTILIZAN)

La Contraloría General cuenta con un aplicativo para el control del gasto del PVL, que permite acumular la información que reportan las municipalidades con relación a los montos gastados e insumos adquiridos, así como el número de raciones distribuidas entre los beneficiarios.

Asimismo, se cuenta con un aplicativo para el registro de la información que remiten los jefes de OCI con relación al cumplimiento por parte de los titulares de las entidades, de las medidas de austeridad contenidas en las normas presupuestarias.

Adicionalmente, existe una propuesta para desarrollar un aplicativo que recoja y permita el tratamiento de la información que deberán alcanzar las Municipalidades Provinciales en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 101-2004-EF/15, concerniente al destino del monto de los recursos que les fueran transferidos durante el año 2003 por concepto de la Asigna-

ción Provincial del FONCOMUN. Este aplicativo se orienta a facilitar el aprovechamiento de la referida información para efectos de la programación de acciones de control e identificación de áreas de riesgo en el manejo de los recursos municipales por parte de las municipalidades provinciales.

Por otra parte, se viene haciendo uso del Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público (SIAF-SP), que es una herramienta que permite registrar y transmitir información sobre los gastos e ingresos que efectúan las distintas Unidades Ejecutoras de presupuesto, por lo cual constituye un instrumento básico para asegurar la transparencia en la utilización de los recursos públicos y la fiscalización del gasto público por parte de la ciudadanía. Las municipalidades vienen registrando su información en el SIAF desde hace dos años, facilitando a la Contraloría General el acceso a la información presupuestal de estas entidades.

2. Indique si la EFS dispone de información de los servicios municipales o locales previo a la planificación y ejecución del control. Si la respuesta es afirmativa, señale cómo la obtiene y para qué la utiliza

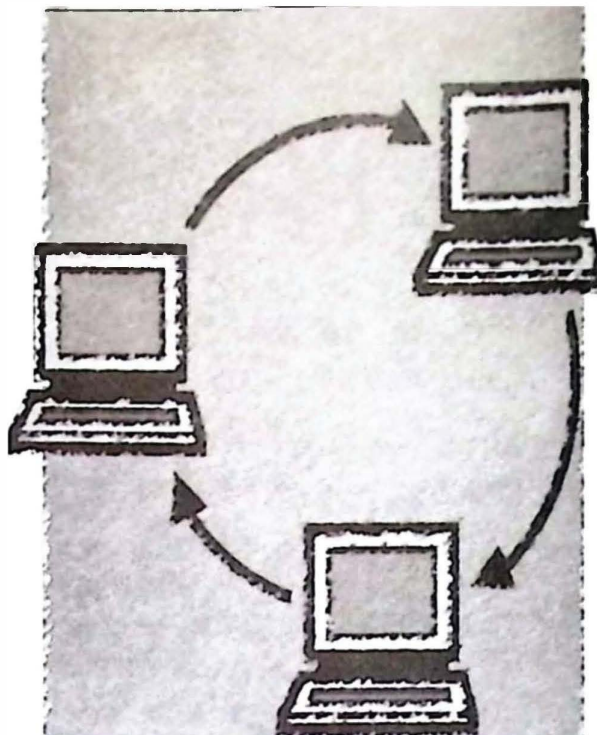
En el Archivo Permanente de cada entidad, que se encuentra disponible en el Archivo Central de la Contraloría General, se cuenta, entre otra, con la información siguiente:



- Planes Operativos Institucionales y programas de inversiones de las municipalidades.
- Presupuestos institucionales y sus evaluaciones.
- Evaluaciones anuales del presupuesto municipal, remitidos por los titulares de las entidades en cumplimiento de la normativa emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Informes de cumplimiento de Medidas de Austeridad, remitidos por las administraciones municipales.
- Reporte mensual del gasto del Programa del Vaso de Leche.
- Documentación proporcionada por el Congreso de la República, que acompaña a denuncias y pedidos de intervención (acción de control) de congresistas, en los expedientes que remiten.

3. CÓMO CALIFICARÍA EL GRADO DE EQUIPAMIENTO Y COMUNICACIONES EN MATERIA INFORMÁTICA, Y CUÁL ES EL NIVEL DE ACCESO A INTERNET DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

La heterogeneidad de las municipalidades se refleja también en el grado de equipamiento informático y acceso a sistemas de comunicación. En los municipios más pequeños, particularmente los ubicados en las zonas rurales de la sierra y selva del Perú que no cuentan con servicio eléctrico, se presenta insuficiencia o falta de estos equipos. Ello limita el acceso a información



adecuada para la toma de decisiones y para la organización de la información sobre los recursos y servicios que manejan estas entidades, dificultando tanto su propia gestión, como la labor de control que compete a los órganos del Sistema Nacional de Control.

Algunas municipalidades han venido efectuando acciones para contar con catastros informatizados, a fin de facilitar determinación de los montos del impuesto predial correspondiente a cada predio y potenciar el control de su captación.

En el caso de las empresas municipales, dado que mayormente se ubican en las capitales de provincia, si cuentan con acceso a equipamiento informático; sin embargo, las limitaciones del software y las debilidades en cuanto a la capacitación de su personal en el manejo de los programas, limita el aprovechamiento de las potencialidades de estos instrumentos para efectos del control de los ingresos y gastos.

V. ACÁPITE ESTADÍSTICO

1. NÚMERO O UNIVERSO DE SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

CUADRO N° 1
DISTRIBUCIÓN DE ENTIDADES DE NIVEL MUNICIPAL, SEGÚN REGIÓN

SEDES REGIONALES	ENTIDADES DE NIVEL LOCAL				
	Municipalidades Provinciales	Municipalidades Distritales	Empresas Municipales	IPD Municipales	Total
TUMBES	3	9	5		17
PIURA	8	57	11	1	77
CHICLAYO	3	37	2		42
CAJAMARCA	12	117	6		135
LORETO	6	43	3		52
UCAYALI	4	10	1		15
AMAZONAS	7	77	6		90
SAN MARTÍN	10	67	4		81
LA LIBERTAD	12	78	3		93
LIMA	10	166	20	1	197
CALLAO	1	6	6		13
JUNÍN	9	25	11		45
PASCO	3	116	2		121
HUÁNUCO	11	65	1		77
ANCASH	20	147	8		175
ICA	5	39	8	1	53
HUANCAVELICA	7	87	1		95
AYACUCHO	11	100	1		112
AREQUIPA	8	101	4	1	114
MOQUEGUA	3	17	2		22
TACNA	4	25	7		36
CUSCO	13	95	12		120
MADRE DE DIOS	3	8	1		12
APURÍMAC	7	73	5		85
PUNO	13	95	9		117
TOTAL	193 9,7%	1.660 83,2%	139 7,0%	4 0,2%	1.996 100,0%

Nota.- La columna de Municipalidades Distritales comprende también a las Municipalidades de Centros Poblados. Las empresas municipales están concentradas básicamente en los servicios de agua potable y saneamiento, así como en crédito local

Fuente: Contraloría General de la República - Sistema de Entidades.

2. NÚMERO DE SERVICIOS MUNICIPALES FISCALIZADOS DURANTE EL AÑO 2003

CUADRO N° 2-A
RELACIÓN DE ACCIONES DE CONTROL EFECTUADAS EN MUNICIPALIDADES
CONCLUIDAS DURANTE EL AÑO 2003

ENTIDADES AUDITADAS	UBICACIÓN	TIPO DE ACCIÓN	INICIO DE LA ACCIÓN	INFORMES EMITIDOS		
				ADM.	ESP.	TOTAL
1. M.D. DE PUENTE PIEDRA	LIMA	EE	2001	1	7	8
2. M.P. DE HUAROCHIRI-MATUCANA	LIMA	EE	2002	1	2	3
3. M.D. DE PUCUSANA	LIMA	EE	2002	1	1	2
4. M.D. DE SANTA ANITA	LIMA	EE	2002	1	3	4
5. M.P. DEL CALLAO	CALLAO	EE	2002	1	6	7
6. M.P. DEL CALLAO	CALLAO	AG	2003	1	0	1
7. M.D. DE BELLAVISTA-CALLAO	CALLAO	EE	2003	1	1	2
8. M.P. DE PALLASCA	ANCASH	EE	2001	1	3	4
9. M.P. DE AREQUIPA	AREQUIPA	EE	2001	1	3	4
10. M.D. DE JOSE LUIS BUSTAMANTE Y R.	AREQUIPA	EE	2001	1	2	3
11. M.D. DE LA JOYA	AREQUIPA	EE	2001	1	2	3
12. M.P. DE ISLAY-MOLLEND	AREQUIPA	EE	2002	1	1	2
13. M.D. DE MARIANO MELGAR	AREQUIPA	EE	2002	1	7	8
14. M.D. DE QUEQUEÑA	AREQUIPA	EE	2003	1	2	3
15. M.D. DE LLAMA-CHOTA	CAJAMARCA	EE	2002	1	1	2
16. M.P. DE CUTERVO	CAJAMARCA	EE	2002	1	2	3
17. M.D. DE SAN JUAN-CAJAMARCA	CAJAMARCA	EE	2002	1	1	2
18. M.D. DE MIRACOSTA	CAJAMARCA	EE	2002	1	1	2
19. M.D. DE ENCAÑADA	CAJAMARCA	EE	2002	1	2	3
20. M.D. DE SAN FELIPE	CAJAMARCA	EE	2002	1	2	3
21. M.P. DE CAJABAMBA	CAJAMARCA	EE	2002	1	2	3
22. M.D. DE CHIGUIRIP	CAJAMARCA	EE	2003	1	1	2
23. M.P. DE URUBAMBA	CUSCO	AG	2003	1	0	1
24. M.D. DE MACHU PICHU	CUSCO	EE	2002	2	3	5
25. M.D. DE MACHU PICHU	CUSCO	AG	2003	1	0	1
26. M.D. DE COLCABAMBA-TAYACAJA	HUANCAVELICA	EE	2002	1	1	2
27. M.P. DE ACOBAMBA	HUANCAVELICA	EE	2002	1	1	2

ENTIDADES AUDITADAS	UBICACIÓN	TIPO DE ACCIÓN	INICIO DE LA ACCIÓN	INFORMES EMITIDOS		
				ADM.	ESP.	TOTAL
28. M.D. DE AMARILIS	HUÁNUCO	EE	2003	1	2	3
29. M.P. DE ICA	ICA	EE	2002	1	2	3
30. M.D. DE PARACAS	ICA	EE	2002	1	2	3
31. M.D. DE CHINCHA BAJA	ICA	EE	2003	1	1	2
32. M.P. DE CHANCHAMAYO	JUNÍN	EE	2002	1	1	2
33. M.D. DE ANDAMARCA - CONCEPCION	JUNÍN	EE	2002	1	1	2
34. M.D. DE SAPALLANGA	JUNIN	EE	2002	1	2	3
35. M.P. DE VIRÚ	LA LIBERTAD	EE	2002	1	1	2
36. M.P. DE TRUJILLO	LA LIBERTAD	AG	2003	1	0	1
37. M.D. DE HUANCHACO	LA LIBERTAD	AG	2003	1	0	1
38. M.D. DE VARGAS GUERRA	LORETO	EE	2002	1	1	2
39. M.P. DE MARISCAL RAMON CASTILLA	LORETO	EE	2002	1	2	3
40. M.P. DE ILO	MOQUEGUA	EE	2002	1	1	2
41. M.D. DE PACAIPAMPA	PIURA	EE	2001	1	2	3
42. M.P. DE HUANCABAMBA	PIURA	EE	2001	1	3	4
43. M.P. DE SULLANA	PIURA	EE	2002	1	1	2
44. M.D. DE TAMARINDO	PIURA	EE	2002	1	1	2
45. M.D. DE SONDORILLO	PIURA	EE	2002	1	1	2
46. M.D. DE SAPILLICA	PIURA	EE	2002	1	1	2
47. M.D. DE ALTO TALARA	PIURA	EE	2003	1	0	1
48. M.P. DE SAN ROMAN-JULIACA	PUNO	EE	2002	1	8	9
49. M.P. DE MELGAR-AYAVIRI	PUNO	EE	2002	1	4	5
50. M.P. DE RIOJA	SAN MARTÍN	EE	2001	1	3	4
51. M.D. DE TABALOSOS	SAN MARTÍN	EE	2002	1	1	2
52. M.P. DE SAN MARTIN-TARAPOTO	SAN MARTÍN	EE	2002	1	1	2
53. M.D. DE SORITOR	SAN MARTÍN	EE	2002	1	2	3
54. M.P. DE TUMBES	TUMBES	EE	2001	1	1	2
55. M.P. DE ZARUMILLA	TUMBES	EE	2001	1	1	2
56. M.D. DE YARINACocha	UCAYALI	EE	2001	2	4	6
TOTAL				58	107	165

Nota.- Examen Especial (EE); Auditoría de Gestión (AG).

CUADRO N° 2-B
RELACIÓN DE ACCIONES DE CONTROL EFECTUADAS EN
MUNICIPALIDADES Y EMPRESAS MUNICIPALES
EN PROCESO AL PRIMER SEMESTRE 2004

ENTIDADES AUDITADAS	UBICACIÓN	TIPO DE ACCIÓN	INICIO DE LA ACCIÓN	INFORMES EMITIDOS		
				ADM.	ESP.	TOTAL
1. M.METROPOLITANA DE LIMA	LIMA	EE	2002	1	4	5
2. M.METROPOLITANA DE LIMA	LIMA	EE	2003			0
3. M.METROPOLITANA DE LIMA	LIMA	AG	2004			0
4. M.METROPOLITANA DE LIMA	LIMA	AG	2004			0
5. M.D. DE LURÍN	LIMA	AG	2004			0
6. M.D. DE CHORRILLOS	LIMA	AG	2004			0
7. M.D. DE VILLA EL SALVADOR	LIMA	EE	2002		5	5
8. M.D. SAN ISIDRO	LIMA	EE	2003			0
9. M.D. DE LA VICTORIA-LIMA	LIMA	EE	2004			0
10. M.D. DE LINCE	LIMA	EE	2004			0
11. M.D. DE RÍMAC	LIMA	EE	2004			0
12. FONDO MUN. INVERSIONES DEL CALLAO	LIMA	EE	2002	1	5	6
13. M.D. DE CURAHUASI	ABANCAY	EE	2003		1	1
14. M.P. DE UTCUBAMBA	AMAZONAS	EE	2004			0
15. M.P. DEL SANTA-CHIMBOTE	ANCASH	EE	2003		1	1
16. M.P. DE SIHUAS	ANCASH	EE	2004			0
17. M.D. DE MARCARÁ-CARHUAZ	ANCASH	EE	2004			0
18. M.D. DE TARICA	ANCASH	EE	2004			0
19. M.P. DE ANDAHUAYLAS	APURÍMAC	EE	2002		2	2
20. M.P. DE AYMARAES-CHALHUANCA	APURÍMAC	EE	2004			0
21. M.D. DE SAN JERÓNIMO	APURÍMAC	EE	2003			0
22. M.P. DE CAYLLOMA	AREQUIPA	EE	2003			0
23. M.D. DE YARABAMBA	AREQUIPA	EE	2004			0
24. M.D. DE PAUCARPATA	AREQUIPA	EE	2004			0
25. M.P. DE HUAMANGA	AYACUCHO	EE	2004			0
26. M.P. DE SAN MIGUEL	CAJAMARCA	EE	2004			0
27. M.D. DE JESÚS-CAJAMARCA	CAJAMARCA	EE	2003		1	1
28. M.D. DE MIGUEL IGLESIAS	CAJAMARCA	EE	2003		2	2
29. M.D. DE UTICYACU-SANTA CRUZ	CAJAMARCA	EE	2003			0
30. EPS SEDA CAJAMARCA S.A.	CAJAMARCA	EE	2003			0
31. M.D. DE SANTIAGO-CUSCO	CUSCO	EE	2002		8	8
32. M.P. DE GRAU-CHUQUIBAMBILLA	CUSCO	EE	2003			0
33. M.D. DE LABERINTO	CUSCO	EE	2003		1	1
34. M.D. DE AHUAYCHA	HUANCAVELICA	EE	2003		2	2

ENTIDADES AUDITADAS	UBICACIÓN	TIPO DE ACCIÓN	INICIO DE LA ACCIÓN	INFORMES EMITIDOS		
				ADM.	ESP.	TOTAL
35. M.D. DE TAYACAJA-PAMPAS	HUANCAVELICA	EE	2003		5	5
36. M.D. DE QUITO-ARMA	HUANCAVELICA	EE	2003			0
37. M.P. DE ICA	ICA	EE	2004			0
38. M.P. DE PISCO	ICA	EE	2002		6	6
39. EMP. MUN. AGUA POT. Y ALC. DE ICA	ICA	EE	2003		2	2
40. M.P. DE HUANCAYO	JUNÍN	EE	2004			0
41. M.D. DE EL TAMBO-HUANCAYO	JUNÍN	EE	2003		6	6
42. M.D. DE ULCUMAYO	JUNÍN	EE	2004			0
43. M.D. DE LA ESPERANZA-TRUJILLO	LA LIBERTAD	EE	2004			0
44. M.D. DE CACHICADAN	LA LIBERTAD	EE	2003		1	1
45. M.D. DE ASCOPE	LA LIBERTAD	EE	2003			0
46. M.P. DE LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	EE	2004			0
47. M.D. DE LA VICTORIA-CHICLAYO	LAMBAYEQUE	EE	2003			0
48. M.D. DE CIUDAD ETEN	LAMBAYEQUE	EE	2003			0
49. M.P. DE MAYNAS	LORETO	EE	1997	1	1	2
50. M.P. DE MAYNAS	LORETO	EE	2002			0
51. M.P. DE LORETO-NAUTA	LORETO	EE	2004			0
52. M.P. DE REQUENA	LORETO	EE	2003			0
53. M.D. DE LAGUNAS-ALTO AMAZONAS	LORETO	EE	2003		4	4
54. M.D. DE TROMPETEROS	LORETO	EE	2003			0
55. M.D. DE VILLARICA-OXAPAMPA	PASCO	EE	2004			0
56. M.P. DE SECHURA	PIURA	EE	2003		1	1
57. M.P. DE MORROPÓN-CHULUCANAS	PIURA	EE	2003		2	2
58. M.P. DE PAITA	PIURA	EE	2002		4	4
59. M.D. DE LA HUACA	PIURA	EE	2002		2	2
60. M.D. CASTILLA	PIURA	EE	2003			0
61. M.D. DE FRÍAS	PIURA	EE	2003		2	2
62. M.D. DE LA BREA	PIURA	EE	2004			0
63. M.D. DE TAMBO GRANDE	PIURA	EE	2004			0
64. M.D. DE BUENOS AIRES-MORROPÓN	PIURA	EE	2004			0
65. M.D. IGNACIO ESCUDERO	PIURA	EE	2002		3	3
66. EPS SEDA JULIACA S.A.	PUNO	EE	2003			0
67. M.P. DE MOYOBAMBA	SAN MARTÍN	EE	2003		1	1
68. M.P. DE TACNA	TACNA	EE	2003		3	3
69. M.P. DE PADRE ABAD	UCAYALI	EE	2003			0
TOTAL				3	75	78

Nota.- Las acciones de control sin informes emitidos están en las fases de Trabajo de Campo o de Elaboración de Informes.

3. MONTO TOTAL de PRESUPUESTO de los SERVICIOS MUNICIPALES PARA el AÑO 2003

CUADRO N° 3
INGRESOS SEGÚN PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO Y EJECUCIÓN
PRESUPUESTAL - EJERCICIO 2003

CONCEPTOS	CANTIDAD (miles de NSI.)		NIVEL DE EJECUCIÓN (%) (1)
	PIM	EJECUTADO	
CANON Y SOBRECANON ^(2)	519.136,2	516.575,3	99,5%
PARTICIPACIÓN EN RENTAS DE ADUANAS	93.318,8	78.910,9	84,6%
FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	1.580.871,3	1.558.078,7	98,6%
OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	677.459,4	583.627,7	86,1%
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	1.682.278,7	1.367.318,0	81,3%
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO INTERNO	311.077,1	320.847,7	103,1%
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	546.641,1	514.998,9	94,2%
TOTAL	5.410.782,6	4.940.357	91,3%

Notas.- (1) El nivel de ejecución compara el Presupuesto Ejecutado respecto del Presupuesto Institucional Modificado 2003.

(2) Los montos ejecutados más significativos son: Canon Minero (S/. 218.6 millones), Canon Hidroenergético (S/.69 millones), Canon Pesquero (S/.19.5 millones) y Canon y Sobrecanon Petrolero (S/.189.3 millones).

Fuente: Contaduría General de la Nación; Cuenta General de la República 2003.

CUADRO N° 4
PRESUPUESTO DE INGRESOS MUNICIPALES SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO

CONCEPTOS	PIM 2003			PIA 2004		
	MILLONES NSI.	MILLONES US\$	ESTRUCTURA %	MILLONES NSI.	MILLONES US\$	ESTRUCTURA %
CANON Y SOBRECANON (*)	519	149	9,6%	599	172	10,5%
PARTICIPACIÓN EN RENTAS DE ADUANAS	93	27	1,7%	105	30	1,8%
FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	1.581	454	29,2%	1.756	503	30,8%
OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	677	195	12,5%	613	176	10,7%
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	1.682	483	31,1%	1.460	418	25,6%
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO INTERNO	311	89	5,7%	19	5	0,3%
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	547	157	10,1%	39	11	0,7%
RECURSOS ORDINARIOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES				1.119	321	19,6%
TOTAL POR TODA FUENTE	5.411	1.555	100%	5.710	1.636	100%

- Notas.- (1) Para el 2003 las cifras corresponden al Presupuesto Institucional Modificado.
 (2) Presupuesto Institucional de Apertura 2004 (Anteproyecto). Los estimados en Millones de Nuevos Soles son: Canon Minero (S/. 273), Hidroenergético (S/.78), Pesquero y Forestal (S/.12), Gasífero (S/.26) y Canon y Sobrecanon Petrolero (S/.210).
- Fuentes: (1) Contaduría General de la Nación; Cuenta General de la República 2003.
 (2) Ministerio de Economía y Finanzas; Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004 y Anteproyecto de Presupuesto.

CUADRO N° 5
CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES - EJECUTADO 2003
Y PROGRAMADO 2004

CONCEPTOS	EJECUTADO 2003			PROGRAMACIÓN 2004		
	MILLONES NSI.	MILLONES US\$	ESTRUCTURA %	NSI.	US\$	ESTRUCTURA %
GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL	3.852,6	1.107,1	90,0%	5.278	1.512,3	92,4%
GASTOS CORRIENTES	2.445,3	702,7	57,1%	3.135	898,3	54,9%
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	814,5	234,0	19,0%	1.046	299,7	18,3%
BIENES Y SERVICIOS	1.387,6	398,7	32,4%	1.750	501,4	30,6%
OTROS GASTOS CORRIENTES	243,2	69,9	5,7%	339	97,1	5,9%
GASTOS DE CAPITAL	1.407,3	404,4	32,9%	2.143	614,0	37,5%
INVERSIONES	1.320,7	379,5	30,8%	2.048	586,8	35,9%
INVERSIONES FINANCIERAS	0,4	0,1	0,0%	1	0,3	0,0%
OTROS GASTOS DE CAPITAL	86,2	24,8	2,0%	94	26,9	1,6%
GASTO FINANCIERO	259,5	224,0	6,1%	224	64,2	3,9%
GASTO PREVISIONAL	169,7	208,0	4,0%	208	59,6	3,6%
TOTAL	4.281,8	1.539,1	100%	5.710	1.636,1	100%

Notas.- (1) Para el 2003 las cifras corresponden al Presupuesto Institucional Modificado.
 (2) Para el 2004 las cifras corresponden al Proyecto Institucional de Apertura, Anteproyecto de Presupuesto.

Fuentes.- (1) Contaduría General de la Nación; Cuenta General de la República 2003.
 (2) Ministerio de Economía y Finanzas; Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004 y Anteproyecto de Presupuesto.



EL CONTROL DE LAS AUTARQUÍAS LOCALES

I. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y, EN PARTICULAR, DE LAS AUTARQUÍAS LOCALES¹

La Constitución de la República Portuguesa (CRP) caracteriza a Portugal como una república soberana (art. 1º de la CRP), correspondiendo actualmente, el Estado portugués, al territorio históricamente definido en el continente europeo y a los archipiélagos de Azores y de la Madera (cfr. art. 5º de la CRP), lo cual

se encuentra organizado bajo la forma de Estado unitario (cfr. art. 6º de la CRP).

El Estado, en un sentido jurídico-constitucional, también denominado como Estado-colectividad, encuentra su estatuto fundamental en la Parte III de la Constitución, consagrada a la organización del poder político, de donde se infiere que son órganos de soberanía el Presidente de la República, la Asamblea de la República, el Gobierno y los Tribunales (cfr. art. 110º de la CRP) – entre los cuales se encuentra el Tribunal de Cuentas, órgano supremo de fiscalización de los gastos públicos (cfr. arts. 209º y 214º de la CRP) – que deben

♦ Traducción realizada al español por Patricia Llanos Campos, Auditoría Administrativa, Contraloría General de la República de Chile.

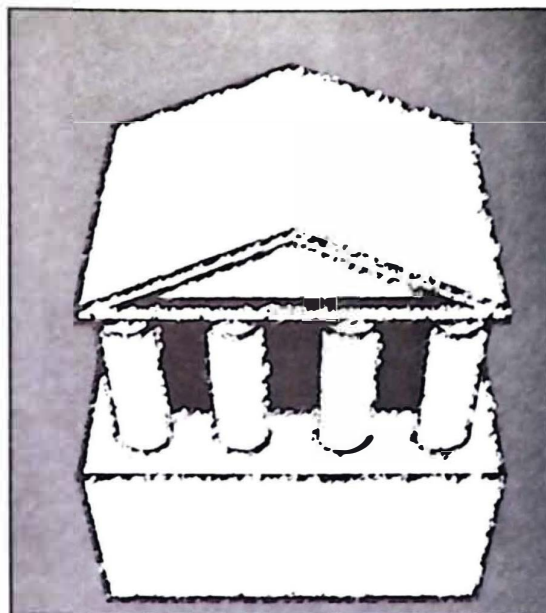
¹ Neste ponto seguiu-se de muito perto a exposição de Manuel Freire Barros *in* Noções gerais de Direito Administrativo, Lisboa 1999, págs. 45 e segs.



actuar en obediencia estricta a la separación e interdependencia establecidas en la Constitución (cfr. art. 111° de la CRP).

El Estado en sentido jurídico-administrativo, también designado Estado Administración, "es una persona colectiva de derecho público que, en el seno de la comunidad nacional, desempeña, bajo la dirección del Gobierno, la actividad administrativa". Sin embargo, el Estado no es la única entidad pública involucrada en el desempeño de la función administrativa. En efecto, la Constitución expresa una marcada opción por la descentralización, consagrando tres especies de personas colectivas públicas además del Estado, que deben también proceder a la satisfacción de las necesidades colectivas, con mayor o menor grado de autonomía: las personas colectivas de base territorial, de donde surgen las regiones autónomas (insulares) y las autarquías locales (denominación específica de los "servicios municipales o locales" en Portugal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 235° de la CRP), las personas colectivas de base institucional —que comprende a los institutos públicos y las empresas públicas— y las personas colectivas de base asociativa, donde se integran las asociaciones públicas.

Cabe referirse, a propósito de tales personas colectivas de administración provincial o central del Estado, la cual, por su parte, puede ser directa o indirecta, integrando, en este último caso, los institutos públicos y las empresas



públicas, en contraposición a la administración autónoma, que integran las regiones autónomas, las autarquías locales y las asociaciones públicas.

La existencia de personas colectivas territoriales como las autarquías locales, provoca una descentralización de naturaleza administrativa, siendo que estas integran, en el continente, tres categorías: la parroquia, el municipio y la región administrativa, mientras en las regiones autónomas abarcan la parroquia y el municipio

Todas ellas están dotadas de órganos representativos, que tienen por finalidad la consecución de los intereses propios de las respectivas poblaciones (CFR. art. 235° de la CRP), disponiendo de una asamblea con poderes deliberativos y de un órgano colegial ejecutivo responsable ante aquella (cfr. *art. 239° de la CRP). Tales órganos sólo pueden deliberar en el ámbito de su competencia y para el ejercicio de las atribuciones conferidas a las

autarquías locales, en consonancia, establece el principio de la especialidad (cfr. art.82º de la Ley Nº 169/99, del 18 de septiembre –“régimen jurídico del funcionamiento de los órganos de los municipios y de las parroquias, así como las respectivas competencias”–, con las modificaciones introducidas por lo dispuesto en la Ley nº 5-A/ 2002, del 11 de enero).

Concretamente, en el que se refiere a la parroquia, los respectivos órganos representativos son la asamblea de parroquia –órgano deliberativo– y la junta de parroquia –órgano ejecutivo–, mientras que en el que se refiere al municipio tales órganos son la asamblea municipal –órgano deliberativo– y la cámara municipal –órgano ejecutivo (cfr. art.2º de la Ley nº169/99).

La asamblea, tal como la cámara municipal, son electas por sufragio universal, directo y secreto, de los ciudadanos residentes, según el sistema de la representación proporcional (cfr. art.239º de la CRP).

II. LAS AUTARQUÍAS LOCALES EN CONCRETO

A) EL MUNICIPIO EN CUANTO A SU CALIDAD DE AUTARQUÍA LOCAL PARADIGMÁTICA: LOS PODERES

Atendiendo al municipio, en la medida en que es una autarquía local

paradigmática, cabe referirse a la asamblea municipal, expresamente, el monitoreo y fiscalización de la actividad de la cámara municipal –designadamente financiera–, de los servicios municipalizados, de las fundaciones y empresas municipales; conocer y tomar posición sobre los informes definitivos, resultantes de acciones tutelares o auditorías ejecutadas a la actividad municipal; votar mociones de censura a la cámara en evaluación de la acción desarrollada por la misma (cfr. art.53º de la Ley Nº169/99).

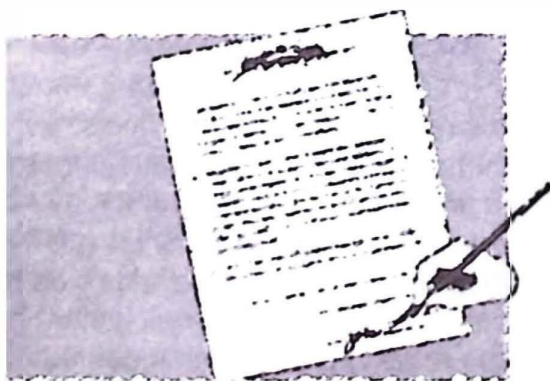
Le compete, aún, bajo propuesta de la cámara municipal, aprobar las opciones del plan y la propuesta de presupuesto, así como las respectivas revisiones; considerar y votar los documentos de presentación de cuentas;² autorizar el municipio a asociarse con otras entidades y la de crear fundaciones y empresas municipales o la de participar en otro tipo de empresas; aprobar los planes necesarios para la continuidad de las atribuciones municipales (cfr. arts.49º, 53º y 88º de la Ley Nº 169/99).

A la cámara municipal compete, expresamente, ejecutar y velar por el cumplimiento de las deliberaciones de la asamblea municipal; nombrar y exonerar el consejo de administración de los servicios municipalizados y de las empresas públicas municipales, así como los representantes del municipio en los órganos de otras entidades;

² As quatro propostas referidas até este ponto não podem ser alteradas pela assembleia embora possam ser rejeitadas com a devida fundamentação e podem ser objecto de sugestões, as quais devem ser acolhidas pela câmara, quando fundamentadas (cfr. art.53º, nº6, da Lei nº169/99).

remitir al Tribunal de Cuentas las cuentas del municipio; elaborar y someter a la aprobación de la asamblea municipal los planes necesarios para la realización de las atribuciones municipales, las opciones del plan y la propuesta de presupuesto y respectivas revisiones; ejecutar las opciones del plan y presupuestos aprobados y aprobar sus alteraciones; elaborar y aprobar los documentos de prestación de cuentas, a someter a la evaluación y votación del órgano deliberativo (cfr. art.64º de la Ley nº169/99).

Al presidente de la cámara le compete representar el municipio; ejecutar las deliberaciones de la cámara municipal y coordinar la respectiva actividad; asegurar la ejecución de las deliberaciones de la asamblea municipal y dar cumplimiento a las decisiones de sus órganos; someter los documentos de rendición de cuentas, a la aprobación de la cámara municipal y a la evaluación y votación de la asamblea municipal; remitir al Tribunal de Cuentas los



documentos que carezcan de la respectiva evaluación (con excepción de las cuentas); promover todas las acciones necesarias a la administración corriente del patrimonio municipal y a la su conservación; dar conocimiento a los restantes miembros del órgano ejecutivo y remitir al deliberativo copias de los informes definitivos resultantes de acciones tutelares o de auditorías sobre la actividad del órgano ejecutivo y de los servicios, en el plazo máximo de 10 días después del recibimiento de los mismos (cfr. art.68º de la Ley nº 169/99).

b) LA TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES Y LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL PARA LA AUTÁRQUICA

Además del cuadro legal de atribuciones y competencias autárquica que ya se abordó, hay que considerar la transferencia de atribuciones y competencias de la administración central en relación con la autárquica, con miras a la concretización de los principios de la descentralización administrativa y de la autonomía local, que consta de la Ley nº159/99 del 14 de septiembre³ (*cfr. *art.1º), la cual pretendió que las atribuciones y competencias administrativas fueran ejercidas por el nivel de la administración mejor ubicado para los efectos de servir con racionalidad, eficacia y proximidad a los ciudadanos (cfr. art.2º de la Ley nº 159/99).

³ A Lei nº159/99 foi alterada pelo disposto no Decreto-Lei nº7/2003, de 15 de janeiro (o respectivo art.2º alterou a anterior designação do conselho municipal de educação, que era conselho local de educação – cfr. art.19º da Lei nº159/99) e prorrogado pela Lei nº107-B/2003, de 31 de dezembro – Grandes Opções do Plano para 2004.

c) LOS RECURSOS FINANCIEROS

Las autarquías locales son dotadas de patrimonio y finanzas propias, cuya gestión compete a los respectivos órganos (cfr. *art.2º de la Ley nº42/98, de 6 de agosto – Ley que establece el régimen financiero de los municipios y de las parroquias ⁴), siendo el régimen de las finanzas locales establecido por ley pre-ordenada a la justa repartición de los recursos públicos por el Estado y por las autarquías locales y a la necesaria corrección de las asimetrías económicas entre autarquías del mismo grado.

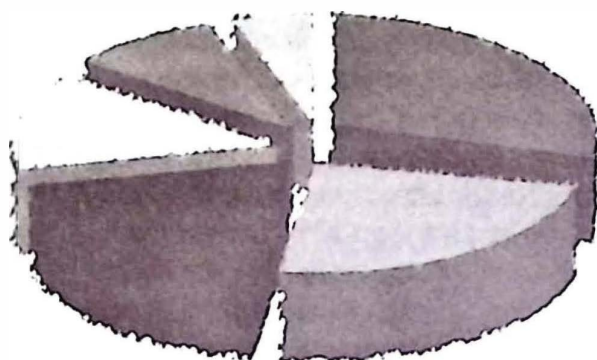
La respectiva autonomía financiera asienta, especialmente, en los poderes de sus órganos la capacidad de elaborar y aprobar las opciones del plan, presupuestos y documentos de prestación de cuentas, recaudar y disponer de los recursos que por ley le sean destinados, ordenar y procesar los gastos legalmente autorizados, gestionar su patrimonio y aquel que les afecte (cfr. art.2º, nºs 1 a 3, de la Ley nº 42/98).

Existe la prohibición general de conceder cualquier forma de subsidio o participación financiera a las autarquías locales por parte del Estado, Regiones

Autónomas, institutos públicos o fondos autónomos, admitiéndose sólo determinadas excepciones previstas legalmente, relativas a proyectos de gran relevancia y urgencia ante comprobada y manifiesta incapacidad financiera de las autarquías, la situaciones de calamidad pública, etc. (cfr. *art.7º de la Ley nº 42/98).

Entre las entradas propias de las autarquías locales se incluyen las provenientes de la gestión de su patrimonio –especialmente la participación en los resultados de sociedades y de otras entidades en que el municipio tome parte, el ingreso de bienes propios por él administrados, elementos en concesión o cedidos para explotación–, o de la enajenación del mismo, las cobradas por la utilización de sus servicios o por la concesión de licencias, el producto de multas, recargos y plusvalías destinados al municipio, el producto de préstamos –expresamente, obligaciones municipales–, de gravámenes (porcentaje, hasta un 10%, sobre la recaudación del impuesto sobre el ingreso de las personas colectivas generada en el área geográfica del municipio) y las entradas tributarias propias que la ley les permita cobrar (cfr. art.238º de la CRP y arts.16º y 18º de la Ley nº 42/98).

⁴ A Lei nº42/98, de 6 de agosto –Lei que estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias– foi alterada pelo disposto na Declaração de Rectificação nº13/98, de 25 de agosto, na Lei nº87-B/98, de 31 de dezembro –Orçamento de Estado para 1999–, na Lei nº3-B/2000, de 4 de Abril –Orçamento de Estado para 2000–, na Lei nº15/2001, de 5 de junho –reforça as garantias do contribuinte e a simplificação processual, reformula a organização judiciária tributária e estabelece um novo regime geral para as infracções tributárias–, na Lei nº94/2001, de 20 de agosto e na Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de agosto –Lei da estabilidade orçamental.



La repartición de los recursos públicos entre el Estado y las autarquías locales es obtenida mediante una afectación financiera a éstas, equivalente a un 33% de la media aritmética simple de las entradas provenientes de los impuestos sobre el ingreso de las personas singulares (IRS), sobre el ingreso de las personas colectivas (IRC) y sobre el valor añadido (IVA); de aquel porcentaje, un 30,5% caben a los municipios y sólo un 2,5% a las parroquias (cfr. arts. 5º y 10º de la Ley nº 42/98).

Son inscritas anualmente en el Presupuesto de Estado las sumas así asignadas por el Estado a las autarquías locales y transferidas por duodécimos hasta al día 15 del mes correspondiente; los municipios deben inscribir en los respectivos presupuestos tales montos, un 60% como entradas corrientes y un 40% como entradas de capital (cfr. art.10º, nº4, de la Ley nº 42/98).

Debe destacarse que con la finalidad de dar cumplimiento al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (ahora en revisión) en vigencia en la Unión Euro-

pea, y hasta completar la realización de éste, la aprobación y la ejecución de los presupuestos de todos los organismos del sector público administrativo, en particular los de las autarquías locales, son obligatoriamente efectuados de acuerdo con las medidas de estabilidad presupuestaria que constan de la ley del Presupuesto, entre las cuales se cuentan los límites específicos de endeudamiento anual y los montos de las transferencias del Presupuesto de Estado que pueden ser inferiores a los que resultarían de las leyes financieras especialmente aplicables a cada subsector (cfr. arts.83º a 85º de la Ley nº 91/2001 del 20 de agosto, Ley de Encuadramiento del Presupuesto del Estado, en la redacción que le confirió lo dispuesto en la Ley Orgánica nº 2/ 2002, del 28 de agosto).

La verificación del cumplimiento de las exigencias de la estabilidad presupuestaria es hecha por los órganos competentes en materia de control presupuestario, entre los cuales el Tribunal de Cuentas, debiendo serle comunicada de inmediato cualquier situación de incumplimiento (cfr. arts. 87º a 89º de la Ley nº 91/2001).

La contabilidad de las autarquías locales, con miras a su uniformidad, normalización y simplificación, de modo a constituir un instrumento de gestión económico-financiera, permitir el conocimiento completo del valor contable del respectivo patrimonio, así como la opinión y juicio del resultado anual de la actividad autárquica, se basa en el Plan Oficial de Contabilidad Pública (cfr.

art.6º de la Ley nº 42/98 y aún el DL nº 54-A/99, del 22 de febrero⁵—que aprobó el Plan Oficial de Contabilidad de las Autarquías Locales).

El Plan Oficial de Contabilidad de las Autarquías Locales consubstancial a la reforma de la administración financiera y de las cuentas públicas en el sector de la administración autárquica, es aplicable a todas las autarquías y entidades equiparadas en los términos de la ley, en particular, a las áreas metropolitanas, asociaciones autárquicas públicas, etc.; en materia de rendición de cuentas, estas entidades que remiten las cuentas al Tribunal deben enviarle el balance, estado de resultados, mapas de ejecución presupuestaria, anexos a los estados financieros e informe de gestión, después de la respectiva aprobación por parte del órgano ejecutivo (cfr. art.2º de la Ley nº 42/98 y puntos 2.2 y 4 del anexo a la misma).

Las cuentas de los municipios y de las parroquias son evaluadas por el respectivo órgano deliberativo, en sesión ordinaria, el mes de abril del año siguiente a aquél en el que las rinden, siendo remitidas por el órgano ejecutivo al Tribunal de Cuentas hasta 15 de mayo, con copia a los ministros que tutelan las finanzas y las autarquías locales; por su parte, el Tribunal de Cuentas remite su decisión a los respectivos órganos autárquicos, con copia al ministro que supervisan las finan-

zas y las autarquías locales (cfr. art.9º, nºs 1 a 3, de la Ley nº 42/98).

Los municipios que posean la totalidad del capital en empresas municipales deben mencionar, al momento de la presentación de la cuenta, los movimientos financieros realizados entre ambos, separando los resultados depurados y las variaciones patrimoniales (cfr. art.9º, nº 4, de la Ley nº 42/98).

Las autarquías locales están sujetas a la tutela administrativa del Gobierno (cfr. art.199, al. d), de la CRP), debiendo considerarse que ella, en lo que respecta a la gestión patrimonial y financiera de las mismas, es meramente inspectiva y sólo puede ser ejercida según las formas y en los casos previstos en la ley, salvaguardando siempre la democratización y la autonomía del poder local (*cfr.*art.2º, nº2, de la Ley nº42/98).

III. LAS ASOCIACIONES

Cabe, también, traer a colación la temática de las asociaciones que figuran en materia de poder local, regulada en la Ley nº 10/2003, del 13 de mayo —que contiene el régimen de creación, el cuadro de atribuciones de las áreas metropolitanas y el modo de funcionamiento de sus órganos— y en la Ley nº 11/2003, del 13 de mayo —que contiene el régimen de creación, el cuadro de atribuciones de las comunidades

⁵ O conteúdo do DL nº54-A/99, de 22 de fevereiro, foi alterado pelo disposto nos arts. 1º e 2º da Lei nº162/99, de 14 de setembro, pelo artigo único do DL nº315/2000, de 2 de dezembro e pelo art. único do DL nº84-A/2002, de 5 de abril.

intermunicipales de derecho público y el modo de funcionamiento de sus órganos.

**A. LAS ÁREAS METROPOLITANAS:
LAS GRANDES ÁREAS
METROPOLITANAS y las
COMUNIDADES URBANAS**

Las áreas metropolitanas son personas colectivas públicas de naturaleza asociativa y de ámbito territorial y visan la consecución de intereses comunes a los municipios que las integran, los cuales están conectados por un nexo de continuidad territorial; pueden ser grandes áreas metropolitanas (GAM), incluyendo por lo menos nueve municipios y como mínimo 350.000 habitantes o comunidades urbanas (ComUrb), incluyendo por lo menos tres municipios y como mínimo 150.000 habitantes (cfr. arts. 1º, 2º y 3º de la Ley nº 10/2003).

Además de que deban proseguir las atribuciones transferidas por la administración central y por los municipios, se destinan a articular las inversiones municipales de interés supramunicipal y la coordinar actuaciones entre los municipios y los servicios de la administración central en determinadas áreas: salud, educación ambiente, guarda jurado, etc. (cfr. art. 6º de la Ley nº 10/2003).

Son instituidas por voto favorable de las asambleas municipales bajo propuesta de las respectivas cámaras y se constituyen por escritura pública, en los términos de la nº1 del

art. 158º del Código Civil (cfr. art. 4º de la Ley nº 10/2003). Tienen patrimonio y finanzas propios; los respectivos recursos financieros abarcan contribuciones municipales, transferencias del Presupuesto de Estado y municipales, resultantes de contratos, cofinanciamiento comunitario, etc.; los respectivos gastos incluyen los desembolsos originados en el cumplimiento de sus atribuciones y del funcionamiento de sus órganos (una asamblea y una junta, en el caso de las GAM, o una asamblea y un consejo, en el caso de las ComUrb) y servicios; los préstamos que contraigan relevan para los límites de la capacidad de endeudamiento de los municipios integrantes (cfr. arts. 7º, 8º y 9º de la Ley nº 10/2003).

Les es aplicable, subsidiariamente, el régimen que regula los órganos de las autarquías locales; en la elaboración del presupuesto deben ser observados los principios legalmente establecidos para la contabilidad de las autarquías locales; se sujetan al régimen de tutela administrativa prevista para éstas; las respectivas cuentas están sujetas a la evaluación y juicio del Tribunal de Cuentas, debiendo serles enviadas por el órgano ejecutivo dentro de los plazos aplicables a las autarquías locales y, también, a las asambleas municipales de los municipios integrantes, para conocimiento, en el plazo de un mes después de la deliberación de aprobación por las áreas metropolitanas (cfr. arts. 11º y 12º de la Ley nº 10/2003).

b. LAS COMUNIDADES INTERMUNICIPALES DE DERECHO PÚBLICO: LAS COMUNIDADES INTERMUNICIPALES DE FINES GENERALES Y LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS DE FINES ESPECÍFICOS

En relación con las comunidades intermunicipales de derecho público, que abarcan a las comunidades intermunicipales de fines generales y las asociaciones de municipios de fines específicos, importa destacar que la primera categoría se distingue de las áreas metropolitanas (debiendo considerarse que aquellas que pertenezcan a la primera categoría no podrán pertenecer a la segunda), fundamentalmente, por la dimensión inferior, ya que puede realizarse solo con dos municipios, independientemente del número de habitantes y de la existencia de continuidad territorial, en lo que respecta a las atribuciones; aunque también deba proseguir con aquellas que le sean transferidas por la administración central y por los municipios, así como coordinar actuaciones entre los municipios y los

servicios de la administración central en determinadas áreas y articular inversiones municipales, ya sean estos de diferente grado de interés, más restringido, intermunicipal –y no supramunicipal (cfr. arts. 1º, 2º, 5º de la Ley nº 11/2003).

Las comunidades intermunicipales de derecho público tienen también patrimonio y finanzas propios; los respectivos recursos financieros abarcan contribuciones municipales, transferencias municipales, resultantes de contratos, co-financiamiento comunitarios, etc.; los respectivos gastos incluyen los desembolsos derivados del cumplimiento de sus atribuciones y del funcionamiento de sus órganos y servicios; los préstamos que contraigan se someten a los límites de la capacidad de endeudamiento de los municipios integrantes (cfr. arts. 6º y 7º de la Ley nº 11/2003).

Les es aplicable, subsidiariamente, el régimen que disciplina los órganos de las autarquías locales; en la elaboración del presupuesto deben ser observados los principios legalmente establecidos para la contabilidad de las autarquías locales; se sujetan al régimen de tutela administrativa prevista para éstas; las respectivas cuentas están sujetas a la evaluación y juzgamiento por parte del Tribunal de Cuentas, debiendo serles enviadas por el órgano ejecutivo dentro de los plazos aplicables a las autarquías locales y también a las asambleas municipales de los municipios integrantes, para conocimiento, en el plazo de un mes después de la deliberación de aprobación por



las comunidades (cfr. arts. 28º, 34º y 35º de la Ley nº 11/2003).

IV. LAS EMPRESAS MUNICIPALES E INTERMUNICIPALES

Otra figura jurídica que constituye sede de poder local son las empresas municipales e intermunicipales—reguladas, juntamente con las regionales, por la Ley nº 58/98, del 18 de agosto, por los respectivos estatutos y, subsidiariamente, por el régimen de las empresas públicas, en primer lugar, y por el de las sociedades comerciales, en segunda línea—, empresas dotadas de capitales propios, creadas para asegurar la explotación de actividades que prosigan fines de reconocido interés público, cuyo objeto se contenga en el ámbito de las atribuciones de los respectivos creadores (CFR. ARTS. 1º y 3º de la Ley nº 58/98).

Son personas colectivas dotadas de autonomía administrativa, financiera y patrimonial; la respectiva capacidad jurídica comprende todos los derechos y obligaciones necesarios a la consecución de su objeto; pueden ser empresas públicas, en la medida en que los municipios o asociaciones de éstos posean la totalidad del capital, o bien, empresas de capitales públicos, en la medida en que los municipios o asociaciones de éstos posean participación de capital en asociación con otras entidades públicas, o, finalmente, empresas de capitales mayoritariamente públicos, en la medida en que los municipios o asociaciones de éstos posean la mayoría del capital en asociación con entidades privadas (cfr. arts. 1º y 2º de la Ley nº 58/98).

La respectiva creación, tal como la iniciativa de participación en empresas ya constituidas, compete al órgano deliberativo, bajo propuesta del órgano ejecutivo —acompañada de los necesarios estudios técnicos y económico-financieros, así como por los proyectos de estatutos— de la entidad municipal; la respectiva constitución es hecha por escritura pública; las autarquías locales pueden delegar poderes concernientes a la prestación de servicios públicos en las empresas por ellas constituidas, si es que ello consta expresamente de los estatutos; los respectivos órganos obligatorios son un consejo de administración —que, en el caso de las empresas públicas, es nombrado y exonerado por el órgano ejecutivo del respectivo creador— y un fiscal único, además de una asamblea general en las empresas de capitales públicos o mayoritariamente públicos —formada por representantes de los dueños del capital social (cfr. arts. 4º, 5º, 6º, 9º, 10º, 18º y 19º de la Ley nº 58/98).

Los órganos ejecutivos de las entidades creadoras ejercen poderes de superintendencia en relación con los tres tipos de empresas, en particular: emiten directivas e instrucciones genéricas al consejo de administración; aprueban los instrumentos de gestión previsional, el informe de aquél, las cuentas, la propuesta de aplicación de resultados, el parecer del fiscal único; y autorizan la celebración de préstamos de medio y largo plazo (cfr. arts. 16º y 23º de la Ley nº 58/98).

Los préstamos de medio y largo plazo contraídos por las empresas públicas municipales relevan para los límites de la capacidad de endeudamiento del municipio (cfr. art. 25º de la Ley nº 58/98). La contabilidad de cualquiera de las categorías de empresas referidas debe respetar el Plan Oficial de Contabilidad, responder a las necesidades de la gestión empresarial y permitir un control presupuestario permanente; la respectiva gestión está sujeta al control financiero del Tribunal de Cuentas (cfr. arts. 33º y 35º de la Ley nº 58/98).

V. ORGANOS DE CONTROL INTERNO

A. LA INSPECCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO

La Inspección General de la Administración del Territorio (IGAT) es el organismo de que ejerce la tutela inspectiva del Gobierno sobre las autarquías locales, y aún la de fiscalización superior del Ministerio de Planificación y de la Administración del Territorio (MPAT) (cfr. art. 1º del DL nº 64/87, del 6 de febrero⁶). En el que se refiere a la tutela de las autarquías, desarrolla su actividad junto de los ór-

ganos y servicios de éstas, correspondiéndole verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por ley a las autarquías, sus asociaciones y federaciones, proceder a visitas de inspección, interrogatorios e investigaciones, dar a conocer las deficiencias e irregularidades encontradas a los responsables por los servicios de las autarquías, etc. (cfr. art. 3º del DL nº 64/87).

b. INSPECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

La Inspección General de Finanzas (IGF) es el servicio del Ministerio de las Finanzas integrado en la administración directa del Estado, dotado de autonomía administrativa, que tiene por misión fundamental ejercer el control de la administración financiera del Estado, además del apoyo técnico especializado, y que funciona en la directa dependencia del Ministro de las Finanzas (CFR. art. 1º del DL nº 249/98, del 11 de agosto – que reestructuró la IGF⁷).

c. EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

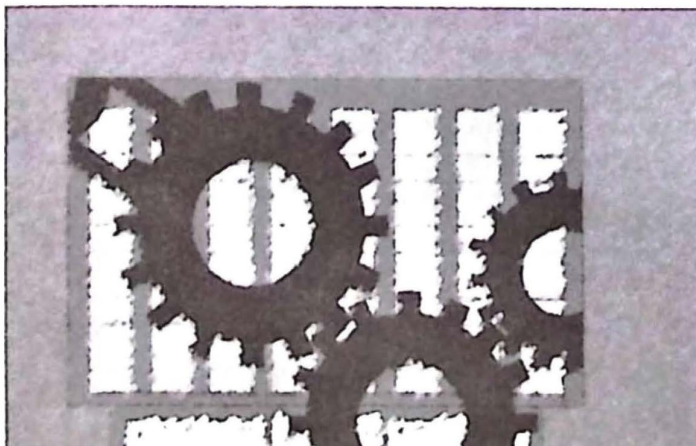
Con miras a asegurar el ejercicio coherente y articulado del control en los

⁶ O DL nº 64/87 foi alterado pelo disposto no DL nº 99/89, de 29 de março, no DL nº 121-A/90, de 12 de abril e no DL nº 242/93, de 8 de julho.

⁷ Tal diploma foi alterado pelo disposto no DL nº 363-A/98, de 19 de novembro (apenas a norma revogatória) e pelo DL nº 91/2002, de 12 de abril (em matéria de pessoal) e deve ser conjugado com o DL nº 491/99, de 17 de novembro, já que este atribui competência à IGF para organizar o registo e controlo das participações detidas pelo Estado e outros entes públicos. Em matéria de pessoal, permanecem em vigor os arts. 35º, nº 2 e 35º-A do DL nº 353/89, sendo que este último foi aditado pelo DL nº 82/97, de 9 de abril.

aspectos presupuestario, económico, financiero y patrimonial, en el ámbito de la Administración Pública, fue creado el sistema de control interno de la administración financiera del Estado (SCl) –instituido por el DL nº 166/98 del 25 de junio, y reglamentado por el Decreto Reglamentario nº 27/99, del 12 de noviembre –dependiente del Gobierno y, en especial, coordinado con el Ministerio de Finanzas, integrado por las inspecciones generales, la Dirección General del Presupuesto, el Instituto de Gestión Financiera de Seguridad Social y los órganos y servicios de inspección, auditoría o fiscalización que existan, como función relativa al ejercicio del control interno (cfr. arts. 1º, 2º y 3º del DL nº 166/98).

El respectivo Consejo Coordinador es también un órgano de consulta del Gobierno en cuestión de control interno, funciona junto del Ministerio de las Finanzas y es presidido por el inspector general de Finanzas; le cabe, especialmente, emitir opinión sobre los proyectos de leyes orgánicas de los órganos *sectoriales* y regionales de control y sobre los planes e informes *sectoriales* de actividad, los cuales deben ser enviados al Tribunal de Cuentas, que, por su parte, se puede hacer representar en los trabajos sobre estos últimos (cfr. arts. 7º y 8º del DL nº 166/98).



VI. EL CONTROL EXTERNO EJERCIDO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS RESPECTO DE LAS AUTARQUÍAS LOCALES

A) ESTATUTO, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA del Tribunal de Cuentas

En términos de la Constitución y de la ley ordinaria, el Tribunal de Cuentas, órgano supremo e independiente de control externo de las finanzas públicas del ordenamiento jurídico portugués, con sede en Lisboa y dependencias regionales en las Regiones Autónomas de la Madeira y de Azores, tiene por misión fiscalizar la legalidad y regularidad de las entradas y de los gastos públicos, juzgar las cuentas que la ley mandar someterle, dar parecer sobre la Cuenta General del Estado y sobre las de las Regiones Autónomas, evaluar la gestión de las finanzas públicas y hacer efectivas la responsabilidad por las infracciones financieras (cfr. arts. 214º de la CRP y 1º y 3º de la Ley nº 98/97, del 26 de agosto –Ley de Organización y Procedimientos del Tribunal de Cuentas– con las modificaciones introducidas por lo dispuesto en la Ley nº 87-B/98, del 31 de diciembre y en la Ley nº 1/101, del 4 de enero).

Están sujetas a la jurisdicción del Tribunal los servicios y organismos que integran la Administración Pública Central, Regional y Local –es decir: autarquías locales, sus asociaciones, federaciones y servicios; además de éstos, están también sujetos, pero sólo al control financiero del Tribunal, las

empresas públicas, asociaciones, sociedades comerciales, empresas *concesionarias*, fundaciones de derecho privado o cualquier otra entidad en la que haya participación de capitales públicos o que sea beneficiaria de dineros u otros valores públicos (cfr. art. 2º de la Ley nº 98/97).

Para el ejercicio de sus funciones, el Tribunal dispone de facultades de fiscalización previa, a la fiscalización concomitante y a la fiscalización posterior, disponiendo también de capacidades relativas a hacer efectiva las responsabilidades financieras, sólo en relación con el primer grupo de entidades arriba citada; tiene, además, atribuciones de naturaleza reglamentaria y puede emitir opinión acerca de la solicitud de la Asamblea de la República o del Gobierno sobre proyectos legislativos en materia financiera (cfr. arts. 2º, 5º, nºs 1 y 2, y 6º de la Ley nº 98/97).

A través de sus poderes de fiscalización previa o a priori, el Tribunal fiscaliza previamente la legalidad y el calce presupuestario de los actos de las entidades sujetas a su jurisdicción – *en particular*, autarquías locales y respectivas asociaciones – que sean generadores de gasto o representativos de cualquier gravamen y responsabilidad para las mismas, a través de autorización o reprobación (calificación ejercida por la 1ª Sección) y de la declaración de conformidad (calificación ejercida por los Servicios de Apoyo), a las condiciones de eficacia de los actos en causa.

En el ámbito de los poderes de fiscalización concomitante, cabe al Tribunal, a través de la realización de auditorías, efectuar el seguimiento de la actividad financiera desarrollada hasta al cierre de la gerencia respectiva por parte de todas las entidades que se sujetan a los respectivos poderes.

En el ámbito de la fiscalización sucesiva o a posteriori, ejercida después de terminado el ejercicio o la gerencia y elaboradas las cuentas anuales, el Tribunal desarrolla poderes más amplios, en particular, en relación con las autarquías locales (pero también a todo el sector público administrativo):

- Realización de auditorías a las respectivas cuentas o de cualquier otro tipo, con vista a evaluar, expresamente, los sistemas de control interno, apreciando la legalidad, economía, eficacia y eficiencia, según criterios técnicos, de la respectiva gestión financiera y también de la buena gestión financiera;
- Verificación interna de cuentas (prestadas por el año económico, elaboradas por los responsables de la gerencia y remitidas hasta el 15 de mayo del año siguiente a aquél en la que se ejecutan), que comprende el análisis y conferencia de la cuenta sólo para demostración numérica de las operaciones realizadas y que se utiliza respecto de las cuentas que no puedan ser objeto de verificación externa, la cual debe ser hecha con utilización de los métodos y técnicas de auditoría y concluye por la aprobación de un

informe, que implica un juicio sobre la legalidad y regularidad de las operaciones, la consistencia de las cuentas y concretización de las situaciones integradoras de eventuales infracciones financieras, etc. (cfr. arts. 5º y 44º y segs. de la Ley Nº 98/97).

Se debe tener presente que la auditoría es el medio fundamental de la acción controladora de este Tribunal, destacando las siguientes categorías: financieras, de resultados, integradas, orientadas, de proyectos o sistemas. Al respecto, han sido definidas algunas reglas orientadoras que tienden a garantizar la elevada calidad técnica y la eficiencia de las mismas, provenientes, muchas veces, de los principios generales de auditoría internacionalmente aceptados (véase el Manual de Auditoría y de Procedimientos vigente).

En lo que toca a los poderes del Tribunal, expresamente en relación con las autarquías locales, le cabe además juzgar el cumplimiento de las responsabilidades financieras de las mismas, mediante proceso de juicio de cuentas o en la secuencia de auditorías, pudiendo condenar los responsables financieros en la reposición de presupuesto o pago de multas; fiscalizar en el ámbito nacional, el cobro y la aplicación de los recursos financieros oriundos de la Unión Europea, pudiendo actuar en cooperación con las competentes instituciones de la Unión, en especial el Tribunal de Cuentas europeo (cfr. art. 5º de la Ley nº 98/97).

Las acciones de fiscalización y control del Tribunal son objeto de programación trienal y anual de las 1ª y 2ª secciones; en el programa anual de la 2ª sección consta, en particular, la relación de las entidades dispensadas de la remesa de cuentas según criterios previamente definidos (cfr. arts. 38º a 40º de la Ley nº 98/97).

Los servicios de control interno, expresamente las Inspecciones Generales y cualesquiera otras entidades de control o auditoría de los servicios y organismos de la Administración Pública, se encuentran sujetos a un deber especial de colaboración con el Tribunal de Cuentas. En el cumplimiento de tal deber, deberán, en especial, comunicar a este Tribunal sus programas e informes, siempre que contengan materia de interés para la acción del mismo. Así, se alcanza una mejor articulación de los controles desarrollados, evitando duplicaciones y desperdicio de recursos (cfr. art. 12º de la Ley nº 98/97).

Siempre que los informes enviados por los organismos de control interno evidencian situaciones que constituyen eventuales infracciones financieras deberán ser remitidos por el Juez del Área al Ministerio Público, sin perjuicio de que éstos se fotocopien para que queden en los registros de los organismos o sirvan de base a las acciones a realizar en el ámbito de la 2ª Sección (cfr. art. 76º de la Normativa de la 2ª Sección).

b. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas tiene, en la sede central, tres secciones especiali-

zadas: la 1ª, encargada de la fiscalización previa, pudiendo en ciertos casos ejercer fiscalización concomitante, la 2ª, encargada de la fiscalización concomitante y posterior de verificación, control y auditoría, la 3ª, encargada de los procesos de juicios y de multas; el Ministerio Público, que está ubicado junto al Tribunal, interviene en la 1ª y 3ª secciones (cfr. arts. 15º y 29º de la Ley nº 98/97).

Como corolario de su independencia y autogobierno, dispone de Servicios de Apoyo Técnico y Administrativo, constituidos por el Gabinete del Presidente y por la Dirección General, incluyendo los Servicios de Apoyo de las Secciones Regionales; la Dirección General, tiene por misión asegurar el apoyo técnico-operativo e instrumental al Tribunal de Cuentas (cfr. art. 30º de la Ley nº 98/97).

El área de apoyo técnico-operativo abarca nueve departamentos de auditoría, especializados en aspectos de control relativos al área de responsabilidad a la que están afectos; garantiza el apoyo técnico-operativo de las actividades de fiscalización concomitante y posterior de la 2ª Sección y depende funcionalmente del Juez Consejero de la respectiva área, correspondiéndole al Departamento de Auditoría (DA) VIII la Administración Local y el Sector Empresarial Autárquico.⁸

Dentro de las áreas de apoyo técnico-operativo, se destaca, también, el

Departamento de Verificación Interna de Cuentas (DVIC), cuya misión es la verificación interna de las cuentas presentadas expresamente al Tribunal por las autarquías locales, correspondiéndole, además, el análisis de los informes provenientes de los órganos de control interno, así como de las participaciones y otra información relacionada con la función de control posterior del Tribunal.

Es el Departamento de Control Previo y Concomitante que asegura el apoyo técnico-operativo a las actividades de fiscalización previa y concomitante de la 1ª Sección del Tribunal, donde se abarca la fiscalización previa de la legalidad y de la disponibilidad presupuestaria de los actos generadores de gasto o representativos de cualquier responsabilidad para las autarquías locales, así como la realización de auditorías a las mismas.

c. LOS DESTINATARIOS DEL CONTROL

Los destinatarios de los actos de control realizados por el Tribunal de Cuentas son: el Parlamento (en especial en el que se refiere al Dictamen sobre la Cuenta General del Estado y a los informes de auditoría); las Asambleas Legislativas Regionales (en especial en lo que atañe a los Dictámenes sobre las Cuentas Regionales elaborados por las Secciones Regionales del Tribunal de Cuentas); los responsables de las entidades auditadas y los órganos que las tutelan o supervisan; el

⁸ Cfr. Anuário 2003 do Tribunal de Contas, págs. 41 a 43.

Ministerio Público (que podrá promover, junto con la 3ª Sección y Secciones Regionales del Tribunal, las acciones derivadas de responsabilidades financieras en los casos en que aquellos informes evidencien ilícitos financieros y la respectiva entidad auditada esté sujeta al poder jurisdiccional); el autor del acto o contrato o la entidad que lo haya autorizado (en lo que respecta a las decisiones de aprobación o rechazo); y los ciudadanos.

En el caso de los municipios, es el presidente de la cámara quien primero toma conocimiento de los informes de las auditorías y los debe dar la conocer, en el plazo máximo de 10 días a los restantes miembros del órgano ejecutivo y al deliberativo (cfr. art.68º de la ley nº 169/99).

En los términos de la ley, los informes y dictámenes sobre la Cuenta General del Estado y sobre las cuentas de las Regiones Autónomas, así como los informes y decisiones que el Tribunal adopte, son publicados en la 2ª serie del Diario de la República; el Tribunal puede además, después de la comunicación a las entidades interesadas, publicitar sus actos a través de los medios de comunicación social y de otros medios, que constituye una facultad intrínsecamente conectada a la su misión.

El Presidente del Tribunal de Cuentas elabora anualmente, un informe de actividades que es aprobado por el Plenario General y presentado al Presidente de la República, a la Asamblea de la

República, al Gobierno y a los órganos de gobierno propios de las Regiones Autónomas (en lo que concierne a la respectiva Sección Regional) hasta el día 31 de mayo del año siguiente a aquél al cual éste se refiere (cfr. art.43º de la Ley nº 98/97).

Además de constituir un instrumento de gestión indispensable, junto con el programa trienal, aquel informe, que es además publicado en el periódico oficial, constituye, también un medio privilegiado de dar la conocer a los ciudadanos y a sus órganos representativos la acciones realizadas por el Tribunal en cada año (cfr. art.9º, nº 2, al. c) de la Ley nº 98/97).

d. Principales desafíos

El ejercicio de la actividad de este Tribunal debe, naturalmente, irse adaptando a los nuevos desafíos que la sociedad en la que se inserta lo va colocando, especialmente en lo que toca al control eficiente de la actividad financiera de las autarquías locales: es el caso del creciente uso de la inversión y gestión privados, incluyendo la privatización de servicios tradicionalmente prestados por la Administración Pública, el uso de las asociaciones entre los sectores público y privado, la "empresarialización" de organismos públicos, en un reconocido movimiento de cambio hacia "el derecho privado".

Así también ocurre con:

- El refuerzo de la descentralización a través de la creación de grandes áreas metropolitanas, de comunidades urbanas y de comunidades

intermunicipales, que envuelven una tendencia creciente de la transferencia de competencias y medios financieros a los municipios y a las entidades del ámbito intermunicipal;

- El profundo impacto del desarrollo de las tecnologías de la información, expresamente, en los flujos de información financiera y en el régimen de adquisiciones de bienes;
- El presupuesto por programas;
- La reforma de la contabilidad pública y de la difícil implementación del POCAL (Plan Oficial de Contabilidad Pública para las Autarquías Locales);
- La problemática de la restricción presupuestaria, reflejada en políticas de contención del gasto y de incremento de las entradas, fuertemente asociada a las exigencias de la integración europea.

Sucede, además, que existe una creciente concientización de los ciudadanos en relación con su derecho de exigir mayor transparencia, rigor, eficacia y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos, que tiene necesariamente impacto en la acción que se espera de parte del Tribunal de Cuentas, especialmente, en lo que se refiere al control que debe ejercer respecto de las autarquías locales.⁹

Respondiendo a tales retos, el Tribunal de Cuentas definió como sus objetivos estratégicos, especialmente en relación con el control que ejerce

respecto de las autarquías locales, el perfeccionamiento del control de la actividad financiera pública, mejorando la calidad del mismo, creando condiciones para un mejor cumplimiento de las responsabilidades financieras y promoviendo una cultura de responsabilización; la intensificación del control financiero externo centrado en los grandes flujos financieros, sobre los aspectos de mayor riesgo financiero y social y sobre las áreas de innovación de la gestión de recursos públicos; el desarrollo de auditorías de buena gestión, de evaluación de los resultados de políticas públicas y de la calidad de las prestaciones de las entidades financiadas por dineros públicos.

E. TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y SU APLICACIÓN AL CONTROL EJERCIDO

Más allá de la apuesta en el desarrollo de sus recursos humanos, a través de la formación y perfeccionamiento profesional de sus operarios, el desarrollo de los métodos y medios de trabajo ha sido también una apuesta del Tribunal, el que posee hoy buenos sistemas de tecnologías de información y comunicación, con acceso a mucha información de calidad, a través de una infraestructura tecnológica moderna, así como de una plataforma informática permanentemente actualizada. Dentro de los sistemas desarrollados, regístrese el de planificación y gestión participativa.

⁹ Neste ponto seguiu-se de perto o documento aprovado pelo Plenário Geral relativo aos Objectivos Estratégicos deste Tribunal para o próximo triénio.

En el año 2003, en términos de informatización de los servicios, se consolidó la interconexión en red, entre la Sede y las Secciones Regionales, en particular en lo que respecta a la disponibilidad de los sistemas de aplicaciones y se concluyó la reformulación del Sistema de Gestión de Entidades (GENT), dejándolo disponible, simultáneamente, en la Sede y en las Secciones Regionales, así como la reestructuración del Sistema de Información Jurídica (TCJURE) y su compatibilización con los demás sistemas de información.

f. DATOS ESTADÍSTICOS¹⁰

Actualmente, el sistema GENT (Sistema de Gestión de Entidades) contiene información relativa a 11.098 entidades en actividad, siendo 4.528 de la Administración Central, 4.767 de la Administración Local, 284 de la Administración Regional Autónoma, 1.007 del Sector Público Empresarial Provincial, Regional y Autárquico, 510 Fundaciones y Asociaciones de Derecho Privado y 2 concesionarias de servicios públicos.

En este universo se incluyen entidades que podrán no estar obligadas a rendir cuentas el año en curso, expresamente juntas de parroquias (órganos autárquicos de competencia bastante limitada) y escuelas, cuyos valores anuales de ingreso y gasto se sitúen abajo de los límites establecidos por Resolución del Tribunal para rendición

de cuentas en cada año, así como empresas con participación minoritaria del Estado.

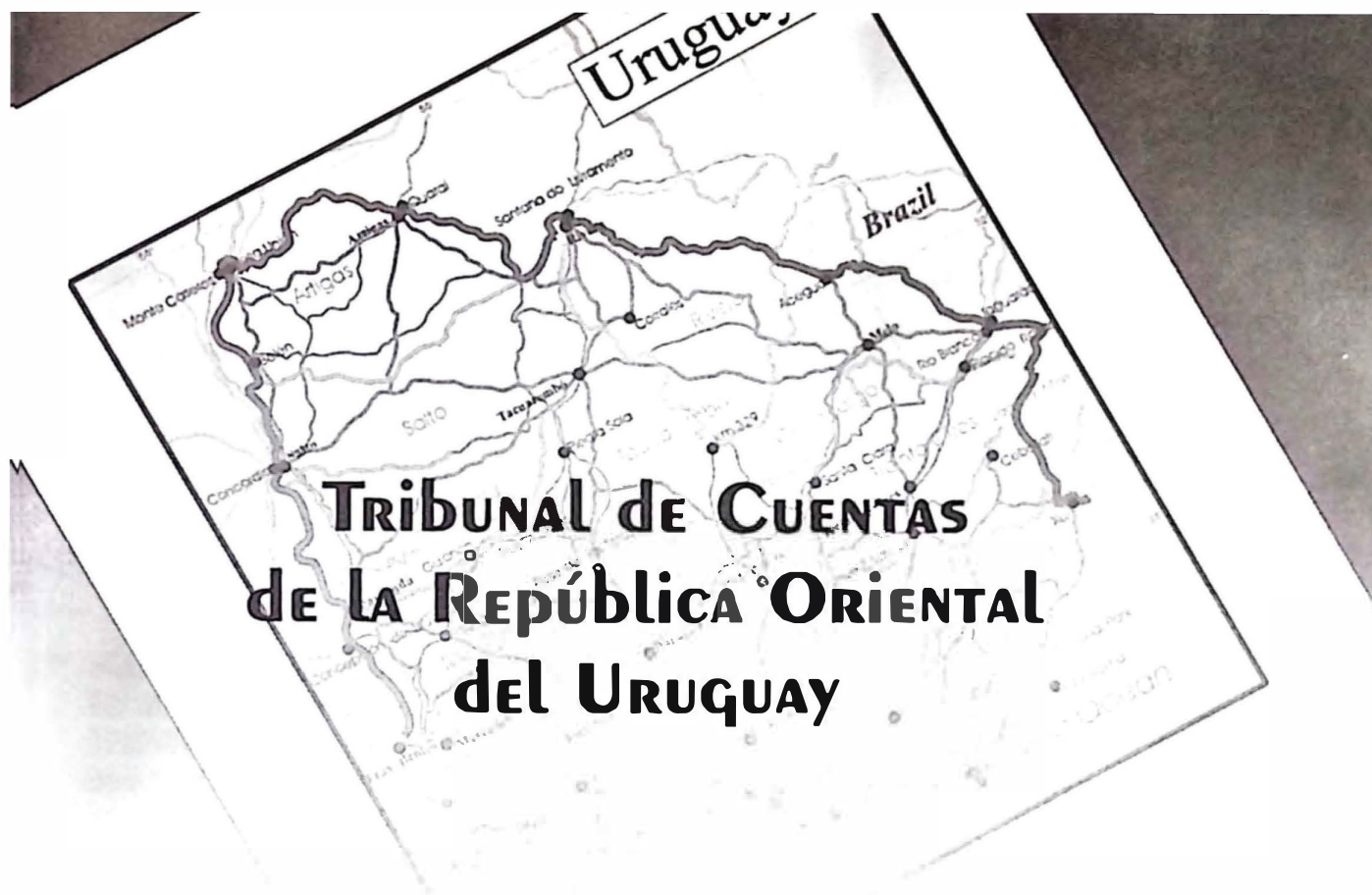
En cuanto al origen de los procesos sometidos a revisión a lo largo del año de 2003, se verificó que un 72,2% de los mismos provienen de entidades de la Administración Local, siendo 1.803 relativos a contrataciones, 130 relativos a adquisiciones de inmuebles, 50 relativos a suministros, 593 relativos a préstamos y 66 de otro origen.

Acerca del control financiero concomitante, en el año 2003 debe señalarse que, de las 12 auditorías concluidas, tres fueron realizadas junto con el sector público administrativo autárquico.

En lo que se refiere al control financiero sucesivo, de las 79 auditorías concluidas, 11 fueron realizadas en el sector público administrativo de las autarquías locales y 6 al sector público empresarial de las autarquías locales.

Acerca del cumplimiento del deber de colaboración de los órganos de control interno con el Tribunal de Cuentas, cabe destacar que, en el 2003, fueron recibidos en el Tribunal de Cuentas 161 informes provenientes de tales órganos, en particular de la Inspección General de Finanzas e Inspección General de la Administración del Territorio, correspondiendo 69 a la Administración Local.

¹⁰ Cfr. Relatório de Atividades e Contas 2003, págs.24, 30 e 34.



El Tribunal de Cuentas ejerce el control previo, concomitante y a posteriori sobre la gestión de la hacienda pública de los servicios departamentales y locales.

Ese control es de regularidad jurídica y financiera sobre presupuestos, gastos y pagos y rendiciones de cuenta y balances de ejecución presupuestal.

Para exponer la participación del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus competencias de control resulta necesario, previamente, hacer referencia a la organización político administrativa del Estado y, en particular, de los órganos de control y servicios departamentales o locales, como así también y, por último, establecer cuál es la organización institucional de la EFS para ejercer el control.

I. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y EN PARTICULAR DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

1. DENOMINACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

El Uruguay está dividido en diecinueve departamentos con sus respectivos Gobiernos Departamentales.

En cada Departamento hay un Intendente y una Junta Departamental ("autoridades departamentales" de la persona jurídica Gobierno Departamental); puede haber autoridades locales unipersonales o colegiadas (actualmente son las Juntas Locales).

1.1. El INTENDENTE

Tiene jurisdicción en todo el territorio del departamento, donde ejercerá la función ejecutiva y administrativa del Gobierno Departamental excepto en las circunscripciones territoriales donde existan Juntas Locales Autónomas, en cuanto a la competencia de éstas y en las zonas turísticas declaradas de interés nacional "que serán atendidas por el Ministerio respectivo". El Intendente es electo directamente por el pueblo.

1.2. LA JUNTA DEPARTAMENTAL

Es electa directamente por los electores inscriptos en el Departamento correspondiente, y está compuesta de 31 miembros denominados Ediles.

Cada Junta Departamental tiene jurisdicción en todo el territorio del Departamento; ejerce su competencia mediante dos funciones jurídicas, la función legislativa y la función de contralor, siendo esta última una modalidad de la función administrativa.

Como órgano legislativo, la Junta Departamental puede dictar normas con carácter general dentro de su territorio,

las que se denominan Decretos Departamentales.

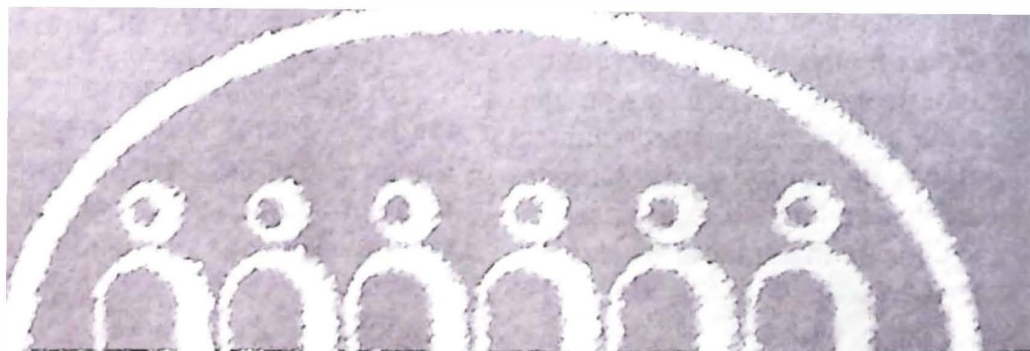
1.3. LAS JUNTAS LOCALES

Están situadas en las poblaciones del Departamento que hubieren sido creadas antes del 14 de febrero de 1997 o que se crearen por la Junta Departamental, a propuesta del Intendente.

Todas las Juntas Locales son colegiadas. Sus miembros pueden ser designados por el Intendente con venia de la Junta Departamental, o electos directamente por los electores de la respectiva circunscripción territorial.

Sus poderes jurídicos son establecidos por la ley, y pueden ser dependientes del Intendente o estar descentralizadas, pudiendo ampliarse sus facultades de gestión hasta el grado de la autonomía, y sólo ejercen función administrativa, no teniendo el ejercicio de la función legislativa.

Sólo puede haber autoridades locales en la planta urbana de una capital departamental o en poblaciones que tengan los requisitos mínimos que establezca la ley, pero la creación efecti-



va de un nueva Junta Local se hace por decreto de la Junta Departamental a propuesta del Intendente.

2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y LA UBICACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y LOCALES

El Estado uruguayo es un Estado unitario, integrado por un Gobierno Central y por divisiones territoriales que carecen de una constitución y códigos propios, las que se denominan Departamentos.

Los Departamentos son circunscripciones que integran el territorio del Estado, en las que el Cuerpo Electoral ejerce directamente la soberanía e, indirectamente, los Poderes representativos que establece la Constitución. En dichas circunscripciones territoriales, también ejercen función legislativa, ejecutiva y administrativa los órganos de la persona pública estatal "Gobierno Departamental"

El departamento es un sistema de división territorial, es propio de la descentralización territorial y no altera el carácter unitario del Estado.

Cada Gobierno Departamental es una persona jurídica pública estatal de base territorial, está dotado de patrimonio propio y de los recursos financieros, posee su organización, que es común a todos los Gobiernos Departamentales (órganos de existencia constitucional necesaria y otros de creación eventual), con poderes jurídicos para

actuar respecto de una materia que puede nuclearse en torno al interés departamental, bajo un régimen de Derecho Público y dentro del Estado unitario.

Dentro del Estado unitario, cada Gobierno Departamental, es una unidad política asignada por un interés propio, dotada para el "Gobierno y la Administración" del departamento respectivo, con autonomía constitucionalmente regulada y garantizada.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL URUGUAY

Las bases conceptuales de la descentralización en el Uruguay descansan en dos ideas: por un lado hay un desplazamiento de competencias del "gobierno central" hacia órganos departamentales (Intendencias, Juntas Departamentales); por otro lado los órganos que adquieren esas competencias, no están sometidos a jerarquía del gobierno central, sino a ciertos controles.

En la Constitución uruguaya, hay tres niveles de gobierno: el nacional, el departamental y el local. El local está constituido esencialmente por las Juntas Locales, previstas en la Constitución política.

La modalidad de descentralización territorial dentro del departamento presenta peculiaridades. Tiene un grado casi irrelevante en el caso de las Juntas Locales comunes (designadas), que en la práctica actúan

bajo la jerarquía del Intendente, por lo que en realidad no tienen descentralización territorial sino apenas un grado de desconcentración de actividades.

Las Juntas Locales "electivas" (no designadas), y sobre todo cuando tienen "facultades ampliadas" (autónomas), tienen un grado de descentralización territorial dentro del Departamento.

El grado de descentralización (o autonomía) es directamente proporcional a la cantidad de poderes que descienden del gobierno central a los órganos descentralizados e inversamente proporcional a la intensidad de los contralores a que dichos órganos descentralizados están sometidos.

4. ACTORES DEL SISTEMA DE CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y LOCALES

Los Gobiernos Departamentales al integrar la organización estatal están sometidos al control externo de distintos Poderes y órganos de contralor, los que ejercen su competencia sobre ellos.



Los Poderes del Estado y órganos de contralor que ejercen su competencia sobre los Gobiernos Departamentales, son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Suprema Corte de Justicia y Tribunal de lo Contencioso Administrativo), el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral.

5. FUNCIONES QUE CUMPLEN LOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

5.1. CONTROL DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE LA LEGISLACIÓN IMPOSITIVA DEPARTAMENTAL

El Poder Ejecutivo puede apelar los decretos de las Juntas Departamentales que creen o modifiquen impuestos, apelación que se hace para ante un órgano del Poder Legislativo, la Cámara de Representantes, y las razones no están fundadas en la ilegitimidad del acto sino en razones de interés general, razones de conveniencia o de política.

Asimismo los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Intendente Municipal contrarios a la Constitución y a las leyes, que no sean susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son apelables para ante la Cámara de Representantes.

En el caso de la Deuda Pública Departamental, se trata de una forma de control externo, pero no en vía recursiva contra los actos, sino por la vía preventiva por la intervención de ór-

ganos nacionales antes de que se perfeccione el acto del Gobierno Departamental. Se centraliza la política de emisión de Deuda Pública haciendo obligatoria la anuencia del Poder Legislativo nacional, además del informe del Tribunal de Cuentas, para que cada Gobierno Departamental pueda emitir deuda pública, y lo mismo para los préstamos o empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros. Para otro tipo de préstamos solamente se requiere el informe del Tribunal.

5.2. OTROS CONTROLES EXTERNOS

Control externo jurisdiccional:

- a. Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Entiende en las contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre los Gobiernos Departamentales, el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, así como en las contiendas o diferencias que se produzcan entre los miembros de las Juntas Departamentales, siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano.

Todos los actos administrativos firmes de los Gobiernos Departamentales contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder son susceptibles del recurso de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

- b. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia entiende en toda contienda fundada en la Constitución.

- c. La Corte Electoral: es el juez de las elecciones de todos los cargos electivos y en los referendos en los Gobiernos Departamentales y conoce en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, decidiendo en última instancia sobre las apelaciones y reclamos que se produzcan.

6. PRINCIPALES PROBLEMAS Y/O LIMITACIONES DE LAS EFS PARA CONTROLAR O INTERVENIR EN EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

Se consideran problemas y/o limitaciones para controlar e intervenir en el control en los Gobiernos Departamentales, la dispersión geográfica y la existencia de una sola oficina centralizada de esta EFS que cuenta con pocos recursos humanos. Si bien existe la facultad de delegar, ésta no soluciona el inconveniente en la medida que, únicamente se refiere a la intervención preventiva de gastos y pagos hasta determinado monto.

Asimismo, constituyen limitaciones al control la falta de acceso en tiempo real a las contabilidades presupuestales departamentales y las características de los recursos tecnológicos de dichos Gobiernos, en especial, el software utilizado en algunos casos.

Otra limitación está constituida por la falta de efecto coactivo de las observaciones que la EFS comunica al Legislativo Departamental.

7. NORMAS QUE RIGEN A LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA O DE LOS ASPECTOS QUE DE MANERA PARTICULAR REGULA CADA UNA DE LAS NORMAS

Las normas que rigen a los servicios municipales o locales, son la Constitución de la República y la Ley Orgánica Municipal.

7.1. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Establece genéricamente que el Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, corresponde a los órganos de los Gobiernos Departamentales, pero no se determina cuáles son los cometidos, tareas y servicios (la materia) en que son competentes. Existen si, ciertas pautas en el texto constitucional que refieren a la materia en que son competentes.

Compete a la ley disponer la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de que hay normas constitucionales de las cuales se desprende que es materia de los Gobiernos Departamentales.

Las atribuciones de la Junta Departamental son:

- La Hacienda y la Administración Departamental;

- Los servicios públicos, locales o departamentales;
- La utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales;
- Velar por la salud pública, la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística.

Asimismo es materia de los Gobiernos Departamentales la administración de los recursos financieros decretados por éstos o que les atribuya la ley e indirectamente, la ejecución de las obras públicas departamentales, los servicios prestados por los Gobiernos departamentales, la explotación de los juegos de azar que les hubiere autorizado o les autorice la ley y la explotación de los bienes de propiedad municipal.

En otras disposiciones constitucionales se establece que es materia de los mismos: la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección o a cargo de empresas concesionarias.

7.2. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

La Ley Orgánica Municipal establece que el Intendente o las Juntas Departamentales son competentes en diversas materias partiendo de la atribución genérica del gobierno y la administración de los Departamentos y de lo establecido en la Constitución. Los grandes renglones de la actividad departamental son:

Actividades de policía: que tienen a su cargo los Gobiernos Departamentales, no tienen policía del orden ni de se-

guridad, ni de tranquilidad pública, pero ejercen una serie de funciones de policía (sanitaria, higiénica, de moralidad, etc.).

Actividades relacionadas con la vialidad departamental: la construcción de caminos, calles, plazas, paseos y lo relacionado con la conservación, desarrollo e impulso de las vías de tránsito locales o municipales.

Regulación del tránsito: las funciones de policía de tránsito e incluso el poder sancionador.

Todo lo que se relaciona con la edificación en los núcleos urbanos y también a veces en las zonas rurales.

Servicios de transporte en materia municipal, siempre que se trate de servicios públicos departamentales, y la **regulación de los transportes** individuales en cuanto pueda ser una actividad local.

Servicios de higiene y análogos: limpieza de calles, etc., desinfección y similares, policía de higiene y alimentación.

Asimismo constituyen materia departamental, los llamados servicios de saneamiento, alumbrado público, abasto de los núcleos urbanos, inhumación de cadáveres y la organización y funcionamiento de cementerios públicos, espectáculos públicos, fomento del turismo, etc.

8. PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

8.1. *COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE LA PERSONA PÚBLICA GOBIERNO DEPARTAMENTAL*

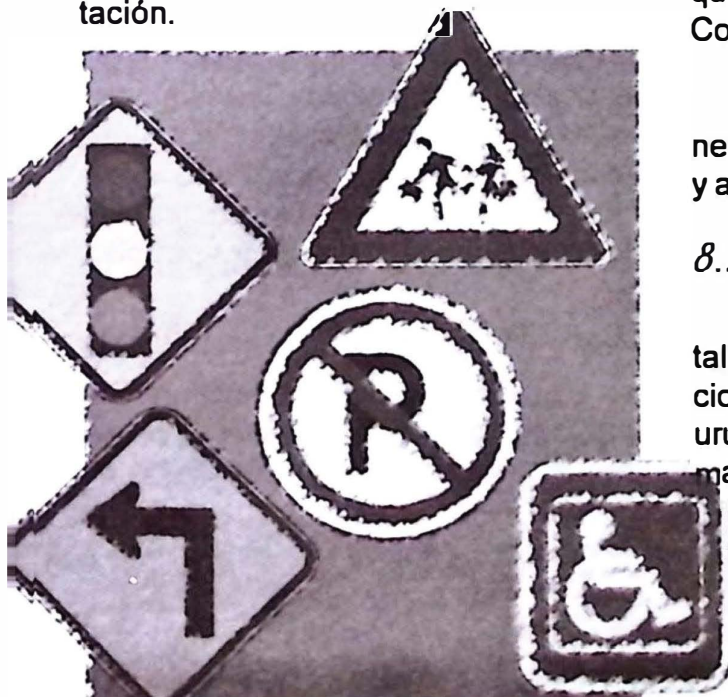
Los Gobiernos Departamentales tienen competencia dentro del territorio de cada departamento. Hay descentralización legislativa y administrativa.

En cuanto a la función administrativa atribuida a los Gobiernos Departamentales, todo lo que se relaciona con los asuntos municipales en el ámbito administrativo, compete al Gobierno Departamental, salvo las excepciones que puedan existir, establecidas en la Constitución.

Los gobiernos departamentales tienen solamente poderes de legislación y administración.

8.2. *LA MATERIA DEPARTAMENTAL*

La noción de materia departamental es una noción que varía, que evoluciona con el tiempo. La Constitución uruguaya distribuye la competencia por materia entre los órganos del Estado



Central y los de los Gobiernos Departamentales con un criterio mixto: en parte lo determina en la propia constitución y en parte lo deja librado a la ley ordinaria.

El principio básico o regla general de la materia departamental resulta de la Constitución cuando dice que el gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente: todo lo que concierne al gobierno o a la administración de cada Departamento le compete, en principio, al Gobierno Departamental respectivo, con dos limitaciones: 1ª) la de los servicios de seguridad pública; 2ª) todas las demás disposiciones constitucionales que atribuyen competencias a los órganos nacionales o que prevén la organización de determinados servicios como Entes Autónomos o como Servicio Descentralizado y que por lo tanto, establecen que esos temas no son competencia de los Gobiernos Departamentales.

Partiendo del texto constitucional se llega a la conclusión de que hay un núcleo de asuntos que indudablemente son departamentales y que el legislador no puede desconocer, así como hay una serie de actividades o asuntos que por naturaleza son nacionales; entre ambas zonas, hay una serie de actividades, asuntos o cuestiones, en que es admisible que pueda discutirse que sea nacional o departamental, zona donde el Parlamento actúa legítimamente al dictar la ley orgánica municipal, o leyes ampliatorias complementarias,

para decir hasta donde llega la competencia departamental, es decir, fijar sus límites.

En términos generales, allí donde el servicio departamental está tocando la esfera nacional o viceversa, la solución debe venir siempre por vía legal.

Materia departamental, es todo lo atinente al gobierno y administración del departamento. Es decir, refiere a los asuntos que interesan al departamento con circunscripción territorial considerada aisladamente, con exclusión de los servicios de seguridad pública (policía del orden y seguridad). Al núcleo de asuntos previstos constitucionalmente, se le adicionan los que prevén las leyes, los decretos, los reglamentos y las resoluciones que complementan la regulación constitucional, destacándose la Ley Orgánica Municipal, que al referirse a los poderes del Intendente, menciona una serie de atribuciones de las que se puede inferir que tal o cual actividad es materia de competencia del gobierno departamental.

En conclusión: a) la materia departamental es competencia de las autoridades departamentales, Intendentes y Juntas Departamentales; b) la materia municipal es competencia de las autoridades locales constituidas por las Juntas Locales en sus tres formas posibles.

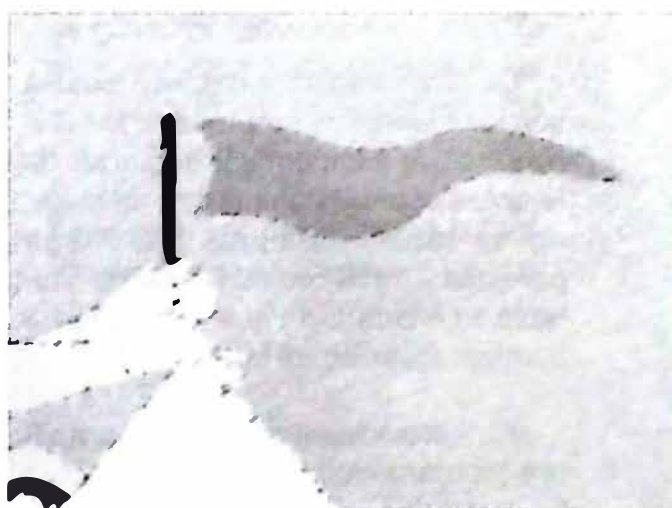
9. AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL

La autonomía de los Gobiernos Departamentales en el Uruguay tiene varios aspectos:

- **Autonomía política:** sus autoridades son electas por el cuerpo electoral del departamento, sin que los Poderes del Estado tengan injerencia en dicha elección y no pudiendo ser revocadas sus decisiones electorales por ningún otro órgano estatal.
- **Autonomía legislativa:** los decretos de las Juntas Departamentales y las resoluciones del Intendente Municipal se dictan con independencia de los Poderes del Estado, que no pueden observarlos ni apelarlos, salvo excepciones en caso de normas contrarias a la Constitución y a las leyes no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y por razones de conveniencia en determinadas situaciones.
- **Autonomía presupuestaria:** los Gobiernos Departamentales dictan sus presupuestos con independencia, y no pueden ser observados ni modificados, salvo el caso que las observaciones del Tribunal de Cuentas no sean atendidas por la Junta Departamental.
- **Autonomía tributaria:** Pueden decretar y administrar tributos sobre las fuentes que la Constitución determina, salvo en el caso en que se creen impuestos en que el Poder Ejecutivo puede apelar ante la Cámara de Representantes.
- **Autonomía financiera:** Disponen acerca de sus gastos, inversiones y pagos con independencia de los otros Poderes, aunque no pueden emitir por sí deuda pública.
- **Autonomía administrativa:** Dictan resoluciones y reglamentos, celebran contratos, nombran y destituyen a sus funcionarios, no pudiendo los Poderes revocarlos ni modificarlos.

Todo lo expresado es sin perjuicio de los contralores que sobre las elecciones ejerce la Corte Electoral, sobre los decretos legislativos, la Suprema Corte de Justicia, sobre los actos administrativos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sobre la actividad presupuestaria y financiera el Tribunal de Cuentas y sobre ciertos decretos y resoluciones, la Cámara de Representantes.

En cuanto a cuál es la materia en la que tienen autonomía los Gobiernos Departamentales, puede entenderse que la materia departamental es toda tarea o actividad pública en la que exista un interés departamental o local que predomine sobre el interés del Estado y no haya sido asignada expresamente a otro órgano del Estado.



II. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

1. PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La descentralización de los Gobiernos Departamentales es acompañada de potestad tributaria autónoma y originaria, la que se encuentra consagrada en la Constitución de la República.

Para dotar a los Gobiernos Departamentales de potestad tributaria, es preciso previamente que exista un principio rector para distribuir las fuentes entre las entidades nacionales y territoriales menores.

La Constitución vigente ha optado por instituir un sistema de distribución de la potestad tributaria por fuentes, de acuerdo al cual, a las entidades territoriales se les asignan fuentes de impuestos de manera preceptiva o taxativa por la Constitución, sin perjuicio de que la ley nacional, por mayorías especiales, pueda ampliarlas y otorgarles otras no establecidas en la Constitución.

La Constitución establece cuáles son las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales según las diferentes especies tributarias; en materia de tasas y tributos les otorga potestad amplísima con la única limitación del territorio y que respondan al concepto jurídico de tales.

El gobierno central mantiene potestad tributaria sobre todas las fuentes

no atribuidas a los gobiernos departamentales, lo que podría definirse como potestad de principio; no puede aplicarse a la potestad departamental el carácter de delegada o derivada ya que ambas tienen el mismo origen, la Constitución.

La ley, con iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, puede, sin incurrir en superposiciones impositivas, extender la esfera de aplicación de los gravámenes departamentales, así como ampliar las fuentes sobre las que pueden recaer los gravámenes y destinar al desarrollo del Interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del Departamento de Montevideo, para con su producido, formar un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes consagrados en la Carta; la alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.

1.1. INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

1.1.1. RECURSOS TRIBUTARIOS

Todos los elementos que permitan la determinación de cada uno de los tributos deben estar contenidos en la norma presupuestal o decreto departamental en forma expresa y no dejarlos librados al arbitrio de la Administración o reservarlos para una reglamentación posterior: estamos ante el principio de legalidad en materia tributaria.

El ejercicio de la potestad tributaria, compromete conceptos de orden constitucional, tributo, impuesto, tasa, contribución, sin que los mismos fueran definidos por la Carta.

La unidad, sistematización y coherencia del orden jurídico, requieren la existencia de un solo concepto que permita la correcta delimitación de la potestad tributaria en el orden nacional y en el orden departamental. Todos los términos tienen raíz constitucional, y técnicamente esos conceptos sólo admiten un contenido unívoco.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han extendido los conceptos de tributo y sus especies establecidos en la ley (Código Tributario) al ámbito Departamental, de manera de poder aplicar en forma correcta las normas contenidas en la Constitución.

El constituyente, conformó las fuentes de imposición tomando en cuenta dos tipos de vinculación económica: a) la propiedad o posesión de los bienes en los casos de los inmuebles y de los vehículos; y b) la actividad desarrollada, en las restantes hipótesis.

a. Impuesto de Contribución Inmobiliaria:

El sujeto pasivo de la relación tributaria es quien tiene la calidad de propietario de un inmueble, variando el sistema si se trata de una propiedad inmueble urbana o suburbana o si se trata de una propiedad rural.

Propiedad Inmueble Urbana o Suburbana: La posibilidad de crear impuestos sobre la posesión de bienes raíces está atribuida tanto al Estado central como a los Gobiernos Departamentales; estos últimos, tienen la posibilidad de dictar normas con fuerza de ley estableciendo impuestos sobre los bienes ubicados en las zonas urbanas y suburbanas de su ámbito territorial, regulando todos los aspectos de la tributación.

Los impuestos son decretados, fijados y administrados por el Gobierno Departamental, con excepción en todos los casos de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieran en el futuro por ley nacional, cuya cuantía no exceda el monto de los departamentales.

Propiedad Inmueble Rural: En materia de impuestos a la posesión de bienes inmuebles ubicados en zonas rurales, la potestad de legislar sobre todos los aspectos de la tributación es de competencia del Estado Central, pero la recaudación y la totalidad del producido de dicho tributo con excepción de los adicionales establecido o que se establecieran corresponde a los gobiernos departamentales respecto de los inmuebles situados dentro de su circunscripción.

b. Impuesto a los Baldíos y a la Edificación Inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados:

Se trata de los impuestos a los terrenos yermos o improductivos, no

edificados ni labrados o que tienen una edificación inadecuada a su ubicación en la zona en que se encuentran. La constitución supone el establecimiento de zonas (división en áreas de distintas características o funciones), y que algunos inmuebles no están edificados o tienen una edificación que no es adecuada a dicha zona.

c. Impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en el futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas:

La Constitución faculta al legislador a crear impuestos sobre fuentes ajenas a la tributación departamental; pueden consistir indistintamente en gravámenes que recaigan sobre hechos generadores absolutamente ajenos al poder de imposición de los gobiernos departamentales, o sobre otros que comprendidos en principio en sus fuentes propias, hayan sido extraídos de ellas por disposición constitucional o legal. La norma alude a "los impuestos creados con destino a los Gobiernos Departamentales y a los que se creen en el futuro con igual finalidad, sobre fuentes no enumeradas en este artículo".

Si bien una interpretación rigurosa puede inducir a estimar que la potestad del legislador nacional se restringe a crear y asignar su producido a las comunas, permaneciendo su administración en la esfera estatal, la práctica indica que en los

casos en que han sido establecidos, los impuestos son gestionados por los municipios, que asumen la condición de sujetos activos de las relaciones jurídicas derivadas, y se convierten en tributos departamentales, dado que si se trata de una fuente propia, exceptuada la reserva de su creación, los departamentos conservan sus facultades administrativas. Desde el punto de vista de su establecimiento, no pierden su condición de impuestos nacionales, de manera que la regulación de la obligación tributaria es privativa del legislador.

En esta categoría se encuentran; el Impuesto a los Remates que grava los remates de toda clase de bienes, muebles, semovientes e inmuebles y las enajenaciones de semovientes y el impuesto a la extracción de Piedra, Arena y Conchilla.

d. Contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales:

La actividad estatal a que se refiere el tributo, es la realización o mejoramiento de Obras Públicas, y el beneficio que se produce en el patrimonio del particular consiste en la valorización de los inmuebles próximos o linderos con la obra pública construida o mejorada por la Administración. El aumento de valor justifica que se imponga a título de tributo una contribución a los propietarios que se benefician así en forma gratuita, sin que hayan participado con su esfuerzo, y con los límites del propio tributo: el monto

del beneficio, y el costo total de la obra.

- e. Tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.**

El texto constitucional mezcla dos recursos bien diferenciados: por un lado el caso de los servicios prestados por el Gobierno Departamental, y se estaría ante tasas o precios, y por el otro, el de los servicios prestados por Empresas Concesionarias donde no se trata de tasas, tarifas o precios que pagan los usuarios, sino de un contrato que paga la Empresa Concesionaria.

- f. Los Impuestos a los espectáculos públicos con excepción de los establecidos por ley con destinos especiales, mientras no sean derogados, y a los vehículos de transporte:**

Incluye dos tributos diferentes:

Impuestos a los espectáculos públicos. Entre las excepciones de impuestos creados por ley con destino específico está el impuesto a las entradas de cines con destino a la lucha antituberculosa. La derogación de estos impuestos debe ser realizada por la ley nacional, y una vez derogados, no pueden ser creados nuevamente por la misma vía, pues se trata de una fuente de recursos en principio departamental.

Impuesto a los vehículos de transporte. Se trata de la "Patente de Rodados".

- g) Los Impuestos a la propaganda y avisos de todas clases, con las excepciones que se establecen:**

La regla es que los impuestos a la propaganda y avisos son decretados por los Gobiernos Departamentales y tienen un destino departamental, pero existen excepciones constitucionales y una autorización a la ley con la garantía de una mayoría especial.

Las excepciones se refieren a dos temas: a) el medio utilizado para la propaganda: prensa radial, escrita y televisada; b) el referido a la naturaleza o contenido de la propaganda: política, religiosa, gremial, cultural o deportiva.

- h) Los Impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas, con excepción de los establecidos por ley:**

La fórmula empleada por el constituyente es similar a la referente a los espectáculos públicos.

1.1.2. RECURSOS NO TRIBUTARIOS:

- a. Los beneficios de la explotación de los juegos de azar autorizados por ley:**

No se trata de una fuente de recursos decretada por los Gobiernos Departamentales, sino simplemente de una fuente para el Gobierno Departamental. La que dispone realmente la fuente de recursos es la ley, quien debe autorizar su explotación.

- b) **El producido de las multas.**
Se tratan de multas administrativas, no como sanción penal, sino aplicadas por actos administrativos.
- c) **Las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental y el producto de las ventas de éstos.**
- d) **Las donaciones, herencias y legados que se le hicieren y aceptaren.**

1.2. INGRESOS EXTERNOS

- a. **La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional fije la Ley Presupuestal:** No se trata de una fuente decretada por el Gobierno Departamental, sino que es decretada por la ley de Presupuesto Nacional. El legislador puede actuar en forma totalmente discrecional en la fijación de la cuota y el porcentaje. El porcentaje debe ser sobre el monto total de los recursos.
- b. **Producidos de Casinos del Estado:** El 40% de las utilidades líquidas de los Casinos que se encuentren en el Departamento (excepto Montevideo), constituyen recursos departamentales. Son casinos de competencia de la Dirección Nacional de Casinos, quien además efectúa las correspondientes liquidaciones de las utilidades líquidas y realiza las transferencias debidas.
- c. **Participación en el Impuesto Específico Interno:** Las Intendencias Municipales con excepción de la de Montevideo, participan en el 5% del

total de la recaudación del Impuesto Específico Interno a la nafta, tabaco, cigarros y cigarrillos.

2. PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LOS INGRESOS PROPIOS RESPECTO DEL TOTAL

El porcentaje promedio de los recursos propios respecto de la totalidad de los ingresos de los Gobiernos Departamentales en el año 2002 fue del 69%, para el caso de los 18 Departamentos del interior. Para el Departamento de Montevideo, el porcentaje ascendió al 95%.

3. CÓMO Y A QUIÉN RINDEN CUENTA DE LOS INGRESOS

Las Intendencias deben presentar a la Junta Departamental la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a cada ejercicio respecto de todos los ingresos que perciben y su utilización.

Previo a la aprobación por parte de la Junta Departamental de dicha rendición, se requiere el informe del Tribunal de Cuentas.

Respecto a los recursos recibidos y derivados del aporte del Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales remitirán al Poder Legislativo, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, una rendición de cuentas con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados.

4. Principales conceptos de gastos en los que se invierten los recursos

De acuerdo con la última información disponible, formalmente los Gobiernos Departamentales han destinado un 46% a Retribuciones Personales, 34% a gastos de funcionamiento, 3% a las Juntas Departamentales y 17% a inversiones en Obras Públicas. Los porcentajes indicados son promedios. Sin embargo no se dispone de información estadística que permita determinar el porcentaje de gastos destinados a los distintos conceptos como ser área social, cultura, saneamiento, etc.

5. Del presupuesto municipal y su modificación

5.1. ESTRUCTURA Y MATERIA PRESUPUESTAL

La Constitución de la República, establece la estructura del Presupuesto Nacional que por una norma de reenvío es aplicable a los presupuestos de los gobiernos departamentales. El presupuesto que se elabore es para el período de gobierno, es decir, es quinquenal, y deben tener distribuidos por programas los gastos corrientes y de inversiones, los escalafones y sueldos funcionales, los recursos y la estimación de su producido y las normas de ejecución presupuestal.

En relación con los recursos, se debe incluir su estimación. En la norma presupuestal pueden crearse o modificarse tributos, pero ello no es imprescindible.

En cuanto a la materia presupuestal, la creación de cargos, la fijación de dotaciones y las autorizaciones para gastar, sólo pueden estar incluidas en leyes de presupuesto. La iniciativa, corresponde al Intendente Municipal.

5.2. PROCEDIMIENTO DE SANCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y SUS MODIFICACIONES

El procedimiento para la sanción de los presupuestos de los Gobiernos Departamentales está establecido en la Constitución de la República.

En esta etapa debemos separar el Presupuesto de la Intendencia del Presupuesto de la Junta Departamental.

5.2.1. PRESUPUESTO DE LA INTENDENCIA

En la elaboración del Presupuesto se puede reconocer tres instancias: iniciativa, sanción y promulgación.

a. La iniciativa

El Intendente, durante los seis primeros meses de su mandato, elevará a la Junta Departamental el proyecto de presupuesto del gobierno departamental.

En esta instancia del Presupuesto Quinquenal, se acuerda al Intendente la facultad, dentro de los 20 días de la entrada del proyecto a la Junta Departamental, de enviar mensajes complementarios o sustitutivos.

b. La sanción

La realiza la Junta Departamental que dispone de 4 meses a partir de

su presentación por parte del Intendente. Dentro del plazo de que dispone la Junta se deben considerar los 20 días que la norma constitucional establece para que el Tribunal de Cuentas emita su dictamen. A los efectos de que el Tribunal se expida es necesario que previamente, la Junta Departamental proceda a sancionar en forma provisoria el proyecto de presupuesto. Una vez que el Tribunal se pronuncia, las actuaciones vuelven a la Junta Departamental para su aprobación definitiva.

c. Dictamen del Tribunal de Cuentas

La actividad de contralor presupuestal por el Tribunal de Cuentas, abarca por un lado los aspectos formales, en cuanto a procedimientos, plazos, mayorías especiales, etc. y por otro lado los aspectos sustanciales referidos a la legalidad de las normas presupuestales tanto en materia de recursos como de gastos, pudiendo formular observaciones por error en el cálculo de los recursos, por omisión de obligaciones presupuestales o por violación de normas constitucionales o leyes aplicables.

Los errores de cálculo pueden referirse tanto a aspectos aritméticos como a errores en la estimación o la inclusión de recursos que no corresponden al Gobierno Departamental.

En cuanto a las posibles violaciones a la Constitución o a la ley, se realiza un control de juridicidad amplio.

d. La sanción definitiva por parte de la Junta Departamental

Producido el informe del Tribunal, pueden darse diversas situaciones: 1) el Tribunal no ha formulado observaciones: el Legislativo comunal sancionará definitivamente el presupuesto y lo remitirá al Intendente para su promulgación y publicación; 2) se produjeron observaciones y éstas son aceptadas por la Junta: es necesario que se proceda a efectuar las correcciones pertinentes para la adecuación del texto; 3) las observaciones formuladas son rechazadas por la Junta: se abre una nueva instancia: la Junta remitirá a la Asamblea General integrada por las Cámaras de Senadores y Representantes, la que actuará como árbitro de las discrepancias entre la Junta Departamental y el Tribunal de Cuentas. La Asamblea General dispone de un plazo de 40 días para pronunciarse, vencido el cual, se tendrá por sancionado el presupuesto que fuera aprobado por la Junta, es decir, sin las observaciones formuladas. La actividad que cumple en este caso la Asamblea General no es de orden jurisdiccional. La Asamblea interviene por vía de contralor de coordinación. Existe la necesidad de establecer cierta coordinación entre distintas personas que ejercen poder público.

Es de hacer notar que el dictamen del Tribunal respecto del presupuesto es sobre aspectos técnicos precisos y en la hipótesis que la Asamblea General no se pronuncia dentro del plazo, es decir pronunciamiento

ficto, dicha situación posibilita que eventualmente en algún caso se adopten decisiones no técnicas sobre temas estrictamente técnicos e incluso con extensión de las competencias.

El Presupuesto Municipal es un acto para cuya elaboración se sigue un proceso complejo; se previó la posibilidad de que existiera una oposición entre dos de los órganos que deben intervenir en él y se confía a un tercero la competencia de decidir dicha oposición completando el proceso de formación del acto. Lo que hay es, simplemente, la intervención de un tercer Cuerpo para terminar el proceso de formación de un acto jurídico.

e. La Promulgación

Sancionado el presupuesto es remitido al Intendente Municipal para su promulgación quien puede observarlo (formular vetos). El presupuesto promulgado, debe ser publicado.

5.2.2. El presupuesto de las JUNTAS DEPARTAMENTALES

La sanción del presupuesto de las Juntas Departamentales tiene un trámite especial. Dentro de los 12 primeros meses de cada período de Gobierno, las Juntas sancionarán por una mayoría de tres quintos del total de componentes, su Presupuesto de Sueldos y Gastos y remitirlo al Intendente para que lo incluya en el Presupuesto respectivo.

Se trata de un presupuesto que únicamente contiene egresos dado que

sus ingresos son provistos por el gobierno departamental. El presupuesto de la Junta es un programa del presupuesto municipal.

El Presupuesto de las Juntas Departamentales y sus Modificaciones, se encuentran sometidos al control de legalidad por parte del Tribunal de Cuentas. Para el caso de que se formularan observaciones y no fueran aceptadas será de aplicación el procedimiento ya descrito en el que participa la Asamblea General.

5.3. MODIFICACIONES A LOS PRESUPUESTOS DEPARTAMENTALES

Las modificaciones presupuestales tienen un procedimiento con un plazo especial: al rendir cuenta, dentro de los primeros seis meses de cada ejercicio, que coincide con el año civil, el Intendente podrá introducir las modificaciones que considere indispensables a los presupuestos, en los gastos, sueldos, inversiones y recursos; también podrá suprimir, modificar o crear programas en casos debidamente justificados, cumpliéndose en todo lo demás con lo establecido para la aprobación y sanción de los presupuestos quinquenales.

Las Juntas Departamentales también pueden realizar modificaciones a su presupuesto, lo que podrá realizarse en ocasión de la rendición de cuentas anual, pero el plazo será dentro de los cinco primeros meses de cada ejercicio.

En el año anterior a las elecciones ordinarias, las Juntas Departamentales no pueden aprobar presupuestos, aumentar sueldos, aumentar partidas de jornales ni de contrataciones.

III. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS REFERIDOS AL CONTROL EJERCIDO SOBRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

1. ORGANIZACIÓN DE LA EFS PARA CONTROLAR A LOS SERVICIOS MUNICIPALES

A los efectos del control de los Órganos Departamentales y Locales, el Tribunal cuenta con dos Divisiones Técnicas, Auditoría y Jurídica, que incluyen sendos Departamentos especializados en el área de Gobiernos Departamentales.

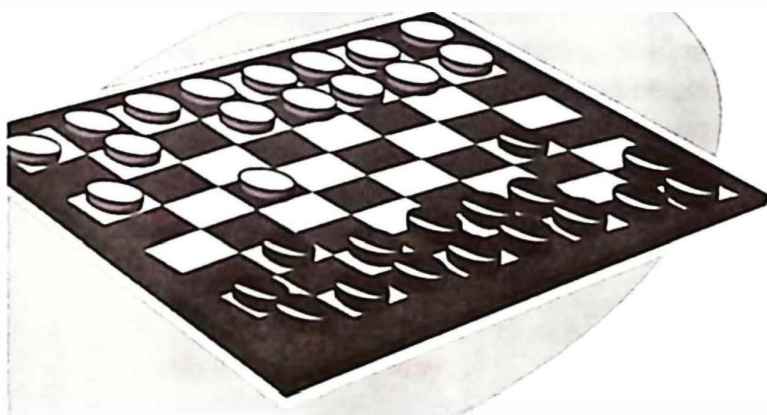
A los efectos de cumplir con su cometido de intervención preventiva de gastos y pagos, puede actuar directamente o por intermedio de Contadores Delegados; dichos Delegados son los Contadores o funcionarios que hagan sus veces de los respectivos Gobiernos Departamentales, y actúan bajo la superintendencia del Tribunal, con sujeción a lo que disponga la ley.

2. TIPOS DE CONTROLES Y AUDITORÍAS QUE REALIZA LA EFS PARA VERIFICAR QUE LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS SE AJUSTE A LA NORMATIVA LEGAL

El Tribunal de Cuentas interviene los gastos y pagos de los Gobiernos Departamentales al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo en su caso las observaciones correspondientes, dictamina e informa respecto a las rendiciones de cuentas y gestiones de los mismos y acciones de responsabilidad, interviene en todo lo relativo a su gestión financiera denunciando ante quien corresponda las irregularidades en el manejo de los fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad, y dicta ordenanzas que tienen fuerza obligatoria. Asimismo tiene la superintendencia sobre todas las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos de los Gobiernos Departamentales, pudiendo proponer a quien corresponda las reformas que creyere conveniente.

3. FACTORES QUE CONSIDERA LA EFS PARA PRIORIZAR SUS ACCIONES DE CONTROL

En el caso de los Gobiernos Departamentales, y de acuerdo con los recursos disponibles, la casi totalidad de las acciones de control están destinadas a cumplir en forma prioritaria la auditoría de rendiciones de cuentas, estudio de presupuestos y la intervención del gasto, casos estos en que el dictamen de la EFS, conforme a la Constitución es preceptivo.



Se prioriza asimismo la realización de auditorías que requieren los organismos autorizados para solicitarlas (entre ellos por los Gobiernos Departamentales).

4. CUÁLES SON LAS ÁREAS MÁS SENSIBLES O DE MAYOR RIESGO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

En la gestión de los Gobiernos Departamentales una de las áreas de mayor riesgo en la gestión municipal se encuentra en la adecuación de los recursos con que cuentan para el cumplimiento de las metas y objetivos previstos presupuestalmente.

Al formular el Presupuesto Quinquenal, los Gobiernos Departamentales deben establecer cuáles serán las metas y objetivos de cada período, y con base en ellos estructura la gestión de los mismos y estiman los recursos que se obtendrán a los efectos de su cumplimiento. Sin embargo, la ejecución presupuestal expuesta en las rendiciones de cuentas permite, en muchos casos, apreciar que el grado de concreción de los objetivos no se ajusta a lo propuesto, al no haberse obtenido todos los recursos estimados o por el cumplimiento de otros objetivos no previstos.

Otras de las áreas de mayor riesgo en la gestión municipal son las relativas a las contrataciones y a la contabilidad. En el primer caso se producen constantes apartamientos a las normas legales así como desviaciones al presupuesto, lo que inevitablemente conduce a que gran parte de los Gobier-

nos Departamentales tengan déficit no autorizados por la Constitución.

En el caso de la contabilidad, se constatan fallas de control interno así como la utilización de partida simple lo que quita confiabilidad a los sistemas empleados.

5. DESTINATARIOS DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

Los resultados del control son informados en todos los casos al organismo de control departamental.

En el caso de las auditorías que se efectúan, tanto en ocasión de dictaminar sobre las rendiciones de cuentas como otras que se realizan a solicitud de las Juntas Departamentales o de oficio por este Tribunal, se efectúa además la comunicación de los informes respectivos al Poder Legislativo (Asamblea General).

6. ASPECTOS O PRÁCTICAS QUE DEBIERAN INCORPORARSE O QUE DEBIERA TENER UN SISTEMA DE CONTROL EFICIENTE

Para que el Sistema de Control que realiza el Tribunal en los Gobiernos Departamentales sea eficiente, se considera que:

- Se debería incorporar un Sistema de Control Presupuestario que permita acceder en tiempo real a la información, al igual que lo que sucede actualmente en el ámbito de la Administración Central.

- Los Gobiernos Departamentales debieran contar con unidades de Auditoría Interna, que realizando sus tareas en coordinación con este Tribunal, permitieran un uso más eficiente de los recursos y un fortalecimiento del sistema de control.
- Ante la dispersión geográfica de los Gobiernos Departamentales deberían existir auditorías permanentes destacadas en distintas regiones o departamentos.
- Debería incorporarse en mayor medida la utilización de herramientas informáticas de auditoría.

IV. TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y SU APLICACIÓN AL CONTROL

El Tribunal de Cuentas utiliza en forma limitada el programa ACL para el control de las ejecuciones presupuestales de los servicios municipales.

El grado de equipamiento y comunicaciones en materia informática de los servicios municipales ha ido mejorando en los últimos años, existiendo aún limitaciones en ese aspecto, como por ejemplo que los sistemas de los servicios locales en general no están conectados con los sistemas de las Intendencias ni tampoco con el Tribunal. Por otra parte, la gran mayoría de los Gobiernos Departamentales no cuenta con software que les permita tener contabilidad patrimonial. El nivel de acceso a Internet es generalizado.

V. ACÁPITE ESTADÍSTICO

1. NÚMERO DE SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

El número de los servicios municipales o locales asciende a 180, que se discriminan de la siguiente manera: 19 Intendencias Municipales, 19 Juntas Departamentales, 3 Juntas Locales Autónomas y Electivas, 9 Juntas Locales Autónomas y 130 Juntas Locales Comunes.

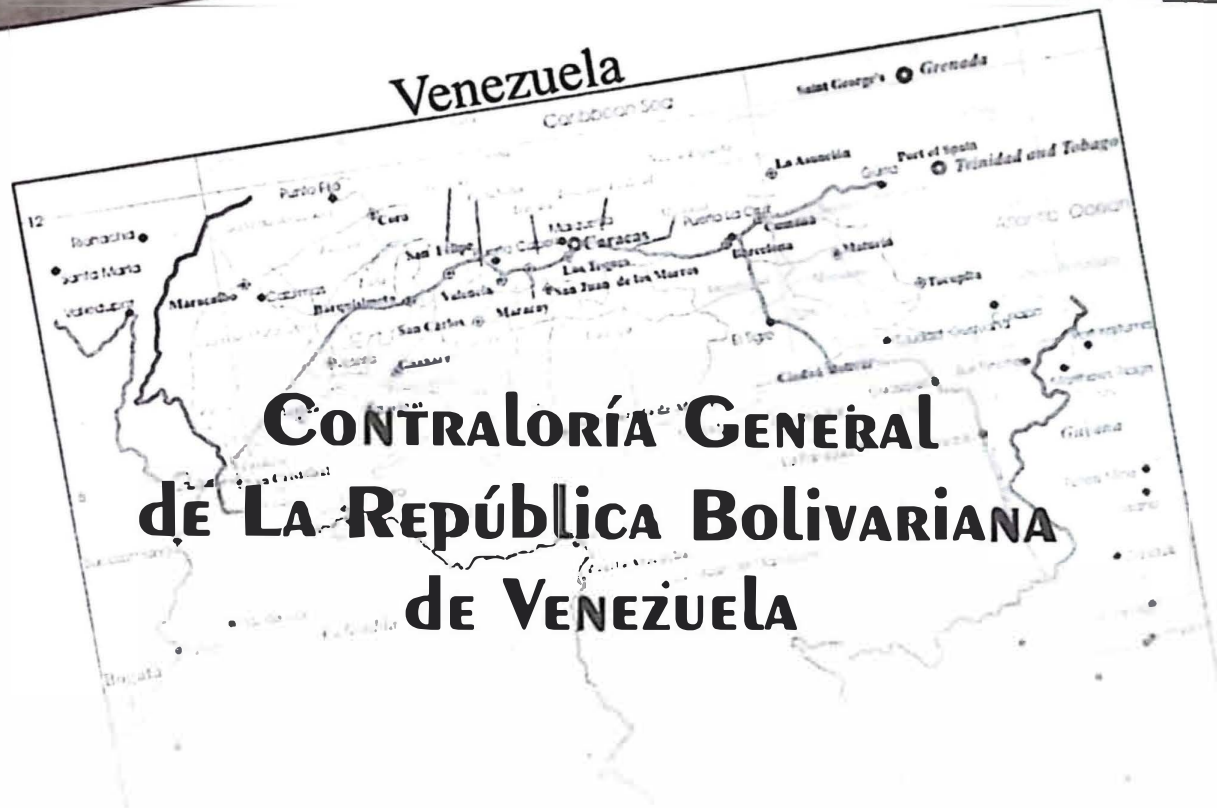
2. NÚMERO DE SERVICIOS MUNICIPALES FISCALIZADOS DURANTE EL AÑO 2003

En el año 2003 el número de Servicios Municipales fiscalizados fue de 44, comprendiendo a las 19 Intendencias, 19 Juntas Departamentales y 6 Juntas Locales.

3. MONTO TOTAL DE PRESUPUESTO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES PARA EL AÑO 2003 EXPRESADO EN U\$S

El monto total gastado por los Gobiernos Departamentales en el año 2002 ascendió, al tipo de cambio promedio del ejercicio, a U\$S 561.157.000 (quinientos sesenta y un millones ciento cincuenta y siete mil dólares americanos).

Se proporciona la información referida al ejercicio 2002 en virtud de que en lo relativo al ejercicio 2003 los Gobiernos Departamentales cuentan con plazo hasta el 30 de junio de 2004 para presentar a las Juntas Departamentales la Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal.



I. ORGANIZACIÓN JURIDICOPOLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

I. ORGANIZACIÓN juridicopolítica y administrativa del Estado

De acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)¹, aprobada por el pueblo de Venezuela mediante referendo constituyente, se define a la organización juridicopolítica que adopta la Nación venezolana como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, definición que se

corresponde con una de las principales motivaciones expresadas en su Preámbulo "...el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa, protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado (...)".

En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal, el cual se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad concurrencia y corresponsabilidad, característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las

¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24 de marzo de 2000.

comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación. Así la acción de gobierno de los Municipios, de los Estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad.

En tal sentido, el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, expresa:

“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución y, se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

En cuanto a la división político-territorial de la República el artículo 16 ejusdem establece lo siguiente:

“Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. La división políticoterritorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización políticoadministrativa (...)”.

Actualmente, Venezuela está conformada por 23 Estados, 336 Municipi-

pios, 1 Distrito Capital y 74 Dependencias Federales.

La citada definición del Sistema Federal se justifica, por cuanto la descentralización administrativa viene acompañada de una descentralización política, la cual se contempla en la separación de los Poderes. Ello se evidencia en lo establecido en el artículo 136 de nuestra Carta Magna, el cual dispone que el Poder Público se divide entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, este se divide a su vez en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, muy en contraste con la Constitución que regía para el año 1961, la cual concebía al Estado como un Ente Centralizado y solo contemplaba dentro del Poder Público, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Dentro del Sistema Federal se le atribuye a los Municipios autonomía, en los términos que refieren los artículos 168 de la Constitución de la República, y 3 y 10 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)², los cuales establecen que los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley.

La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades.
2. La gestión de las materias de su competencia.

² Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), publicada en la Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinario de fecha 15 de junio de 1989, vigente para noviembre de 2004, fecha en la que esta Contraloría General presentó su aporte.

3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

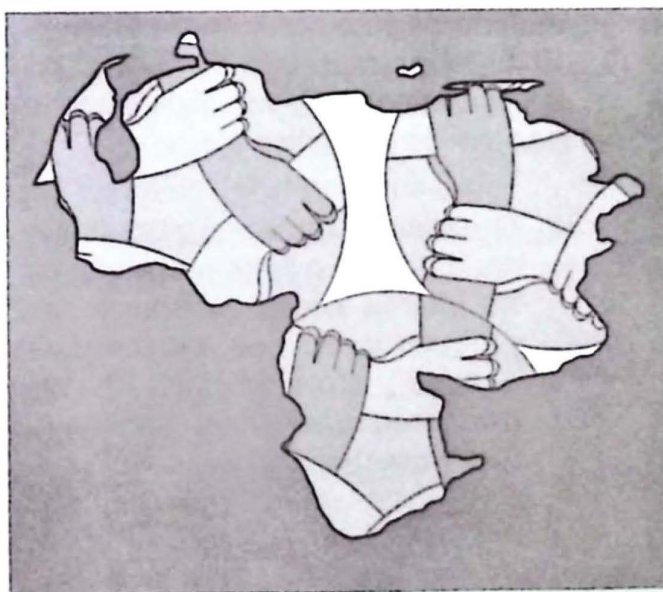
Dicha autonomía, puede entenderse de la siguiente manera:

- Autonomía Política, mediante la elección de sus autoridades y la libre gestión de las materias de su competencia. Los artículos 4 y 9 de la LORM establecen el derecho que tienen los Concejos o Cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local las cuales se denominan "Ordenanzas" y tienen carácter de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares, y las autoridades nacionales, estatales y locales.
- Autonomía Administrativa a través de la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, de conformidad con lo establecido en las citadas Ordenanzas.

Un aspecto político - administrativo característico de los municipios lo constituye la posibilidad de agruparse en diversas entidades locales, las cuales pueden ser mediante Distritos Metropolitanos, Mancomunidades, Parroquias y demás formas asociativas

descentralizadas con personalidad jurídica. En tal sentido, según lo expresa el artículo 170 de la Constitución de la República vigente los municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes políticos territoriales, la creación de modalidades asociativas Intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia. Conforme lo estipulado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal:

- Distritos Metropolitanos son entidades de carácter público formadas por la agrupación de dos o más Municipios en razón de la conurbación de sus centros urbanos capitales, en forma tal que han llegado a constituir una unidad urbana económica y social con más de doscientos cincuenta mil habitantes (artículo 24).
- Mancomunidades son entidades formadas mediante Acuerdo celebrado entre dos o más Municipios o Distritos, o entre éstos y uno o más Municipios, para la prestación de determinados servicios municipales (artículo 28).



- Parroquias son demarcaciones de carácter local, dentro del territorio de un Municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales (artículo 32).

2. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

Respecto a las competencias de los Municipios el artículo 178 de la Constitución establece:

“Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución”.

Para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, conforme lo establecido en el artículo 36 de la LORM, los municipios podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Son de la competencia propia del municipio las siguientes materias:

- 1° Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
- 2° Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción;
- 3° Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Igualmente, velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y ordenación urbanística se cumplan en su ámbito;
- 4° Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas balnearios y otros sitios de recreación y deporte; pavimentación de las vías públicas urbanas;
- 5° Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público;
- 6° Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas;
- 7° Servicio de transporte público urbano de pasajeros;
- 8° Abastos, mataderos y mercados y, en general, la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de primera necesidad;
- 9° Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;
- 10° Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;
- 11° Organizar y promover las ferias y festividades populares, así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local;
- 12° Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos;
- 13° Protección civil y servicios de prevención y lucha contra los incendios en las poblaciones;
- 14° Creación de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional;
- 15° Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios;
- 16° Crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal;
- 17° Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre; y.
- 18° Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

Así mismo, el artículo 41 de la LORM expresa que la prestación de los servicios públicos municipales podrá ser hecha por:

1. El Municipio en forma directa;
2. Institutos Autónomos Municipales mediante delegación;
3. Empresas, Fundaciones, Asociaciones Civiles y otros organismos Descentralizados del Municipio, mediante contrato;
4. Organismo de cualquier naturaleza de carácter Nacional o Estatal mediante contrato; y
5. Concesión otorgada mediante licitación pública.

Merece comentar que la LORM expresa que:

- Los Institutos Autónomos Municipales son entidades locales de carácter público dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Municipal y cuyas competencias, atribuciones o actividades serán determinadas en la Ordenanza que los cree (artículo 43).
- Las Empresas Municipales son las sociedades en las cuales el Municipio, solo o conjuntamente con otras entidades locales con personalidad jurídica, tiene una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social (artículo 47).

- Las Fundaciones Municipales son universalidades de bienes creadas por el Municipio, solo o conjuntamente con otras Entidades Locales con personalidad jurídica, con fines culturales, sociales o benéficos, y en cuyo patrimonio el Municipio haya incorporado bienes en proporción mayor al cincuenta por ciento (artículo 48).
- Las Asociaciones Civiles Municipales son personas jurídicas de derecho privado que no persiguen un fin de lucro para sus asociados y en las cuales el Municipio, solo o conjuntamente con otras entidades locales con personalidad jurídica, tiene una participación mayor al cincuenta por ciento del patrimonio (artículo 49).

3. SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

INTEGRANTES del SISTEMA NACIONAL de CONTROL FISCAL:

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF)³ en su artículo 24 establece que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal:

- Los órganos de control fiscal:
 - La Contraloría General de la República
 - Las Contralorías de los Estados, de los Distritos y de los Municipios

³ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17 de diciembre de 2001.

La Contraloría General de la
Fuerza Armada Nacional

Las Unidades de Auditoría Interna
de los entes públicos.

- La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna.
- Las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de las entidades públicas.
- Los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación de la función de control de la gestión pública.

*LA CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA
DE VENEZUELA:*

El artículo 289 CRBV establece que son atribuciones de la Contraloría General de la República, entre otras las siguientes:

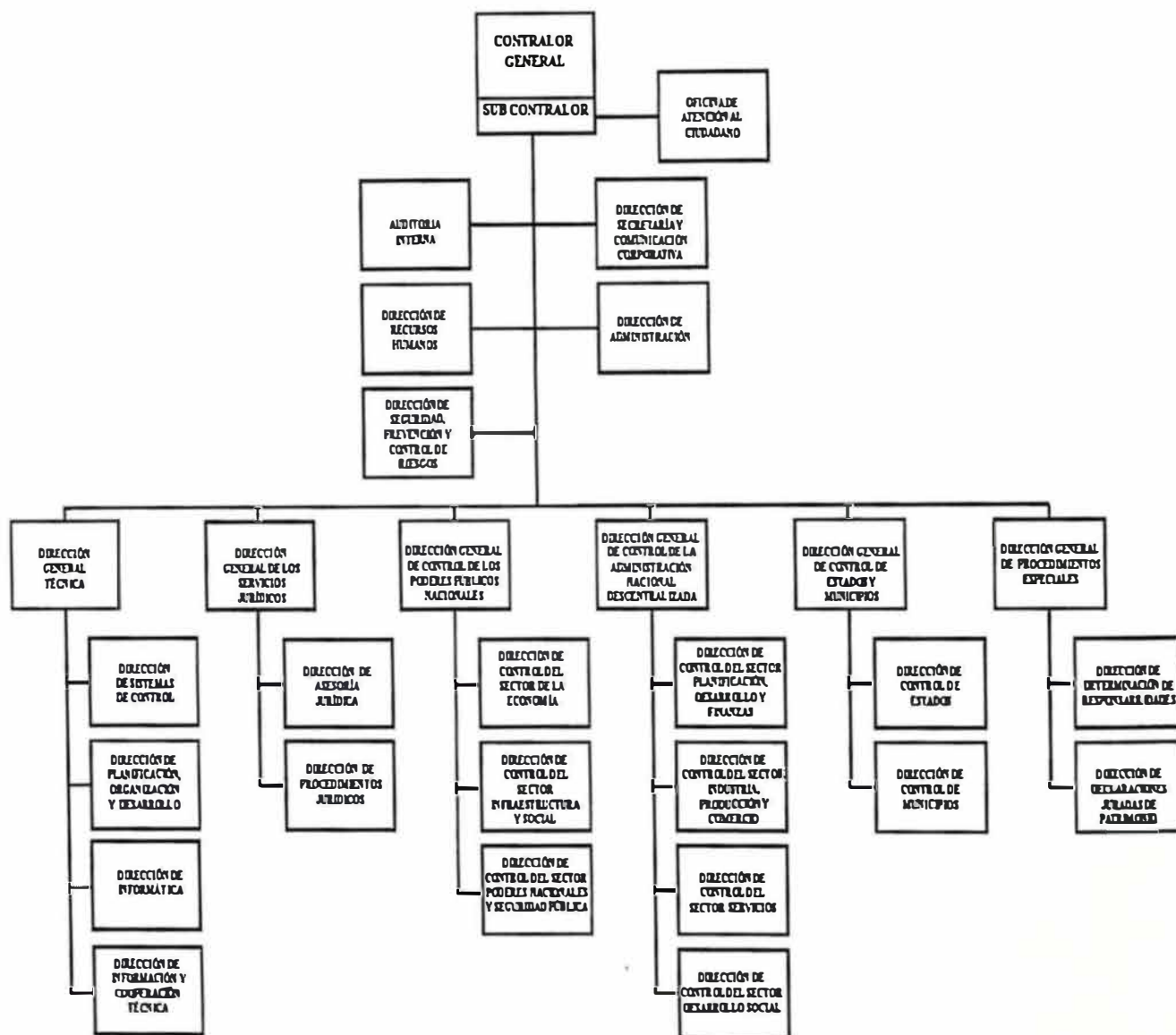
1. Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.
2. Controlar la deuda pública, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.
3. Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.



La Contraloría venezolana, en atención a lo establecido en su Reglamento Interno⁴, tiene la estructura básica organizativa siguiente:

El Contralor General de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 13 y 14, numeral 2 de la LOCGRSNCF, y de

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



No se contemplan niveles jerárquicos.

⁴ Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.881 de fecha 17 de febrero de 2004.

acuerdo con lo previsto en los artículos 1°, 4° y 7° del Reglamento Interno de esta Institución, dictó la Resolución N° 4 sobre la Organización y Funcionamiento de las Direcciones Generales de Control⁵, la cual en su artículo 7° numeral 2 señala que a la Dirección de Municipios le corresponde ejercer el control, vigilancia y fiscalización sobre el Distrito Metropolitano de Caracas, los Distritos, los Municipios, demás entes locales y sus respectivos órganos y entes descentralizados funcionalmente; sobre el personal de dichos órganos y entes, e igualmente sobre las personas naturales o jurídicas que se relacionen con los mismos en los términos previstos en el numeral 12 del artículo 9 de la LOCGRSNCF.

LAS CONTRALORÍAS DE LOS ESTADOS, DE LOS DISTRITOS Y DE LOS MUNICIPIOS:

Según lo establecido en la Constitución, en la LOCGRSNCF, en las Leyes y Ordenanzas, la Contraloría General de la República, las Contralorías de los Estados, de los Municipios, de los Distritos, y de los Distritos Metropolitanos, son órganos competentes para ejercer el control fiscal externo.

Nuestra Constitución contempla en su artículo 163, que cada Estado ten-

drá una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional, y que ejercerá el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República.

De igual manera en los artículos 176 de la Constitución y 91 de la LORM se estipula que la Contraloría Municipal ejercerá el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como de las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República.

Cabe mencionar que el artículo 87, numeral 6 de la LORM señala que corresponde al Síndico Procurador elevar a conocimiento del Alcalde las quejas por deficiencias en los servicios públicos municipales o distritales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna.

UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA:

Merece destacar que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP)⁶, establece en su artículo 133 que el control interno

⁵ Resolución N° 4 Organización y Funcionamiento de las Direcciones Generales de Control, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.881 de fecha 17 de febrero de 2004 vigente para la fecha de elaboración de este aporte.

⁶ Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.978 de fecha 13 de julio de 2004, vigente para la fecha de elaboración de este aporte.

funcionará coordinadamente con el control externo a cargo de la Contraloría General de la República, por lo que se crean las Unidades de Auditorías Internas a las cuales según el artículo 135 ejusdem, les corresponde el examen posterior de las operaciones que realiza la Administración activa con el fin de evaluarlas, verificarlas y elaborar el informe correspondiente.

Los ciudadanos:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela viene a desarrollar la Democracia Participativa que con gran fuerza hoy se mueve en la sociedad civil venezolana, permitiéndole al pueblo ser sujeto activo de las decisiones políticas, teniendo como antecedente jurídico la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), en la cual se incorporaron diversos mecanismos de participación, entre ellos: la revocatoria del mandato, el referéndum, la iniciativa para la creación de entidades locales, los cabildos abiertos, la vigilancia vecinal, y proyectos de ordenanzas por sectores de la comunidad.

Nuestra Carta magna prevé por primera vez la participación ciudadana dentro de la gestión pública, consagrada como el epicentro de la democracia; en tal sentido, el artículo 143 confiere el derecho a los ciudadanos y ciudadanas de ser informados por la Administración Pública, sobre el Estado y sus actuaciones; en este mismo orden de ideas, se crean los Consejos Locales de Pla-

nificación Pública integrado por el Alcalde, los Concejales, presidentes de las Juntas Parroquiales y representantes de las Organizaciones Vecinales y de la sociedad organizada (artículo 182 CRBV) con el propósito de lograr la integración de las comunidades mediante la participación y el protagonismo dentro de una política de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos.

Cabe referir que en atención a lo establecido en el artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción⁷ todos los Organismos Gubernamentales "...deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración le corresponde. A tal efecto, publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las Oficinas de Atención al Público o de Atención Ciudadana que deberán crear...". En razón de lo anterior, los ciudadanos podrán acudir a estas oficinas a denunciar las irregularidades y faltas observadas en los organismos y entidades públicas del municipio, así como de aquellas empresas y organismos particulares que contraten con el municipio.

De igual forma, el artículo 184 de la CRBV en su numeral 2 establece que la Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organi-

⁷ Ley Contra la Corrupción, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 7 de abril de 2003.

zados, los servicios que éstos gestionan previa demostración de su capacidad para prestarlos promoviendo la participación de las comunidades y ciudadanos, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. NORMAS QUE REGulan A LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

Como se comentó anteriormente, según los artículos 4 y 132 de la LORM los municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por medio de Ordenanzas, las cuales contienen todos los actos que sancionen los Concejos Municipales o los Cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local.

II. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO: INGRESOS PROPIOS Y APORTES EXTERNOS

Los Municipios tendrán los siguientes ingresos de conformidad con lo establecido en el artículo 179 de la CRBV:

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades eco-

nómicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.
6. Los demás que determine la ley.

Así mismo, los artículos 111 y 112 de la LORM clasifican los ingresos municipales en ordinarios y extraordinarios de la siguiente forma:

Son ingresos ordinarios del Municipio:

- 1° Los impuestos y tasas municipales;
- 2° Las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la Ley;
- 3° Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal;

- 4° El producto de la administración de los bienes o servicios municipales;
- 5° Los proventos que satisfagan al Municipio, los Institutos Autónomos, empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio;
- 6° Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género;
- 7° El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en el ordinal 2° del Artículo 112;
- 8° Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito;
- 9° El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la Ley; y,
- 10° Cualesquiera otros que determinen las Leyes, Decretos y Ordenanzas.

Son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:

- 1° Las contribuciones especiales previstas en Ley Nacional;
- 2° El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia;
- 3° El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales;

- 4° Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor; y
- 5° Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

En relación con los ingresos ordinarios podemos destacar el Situado Constitucional, el cual es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuye entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. A los municipios le corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

Por otra parte, dentro de los aportes externos que reciben estas entidades locales, podemos citar como principales los recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y de las minas e hidrocarburos.

Para los recursos provenientes del FIDES, se creó la Ley respectiva⁸, la cual tiene por objeto promover la descentralización administrativa y el desarrollo de los Estados y Municipios conforme a las leyes previstas. Mediante esta ley se destina a los municipios el 40% de los recursos previstos para este Fondo, el cual se distribuye en un 45% en proporción a

⁸ Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.132 Extraordinario de fecha 3 de enero de 1997. (Ley del FIDES vigente. Gaceta Oficial N° 37.066 del 30 de octubre de 2000).

la población de cada Municipio, 10% en proporción a la extensión territorial de cada Municipio y 45% de acuerdo con un indicador de compensación interterritorial, el cual beneficiará a los Municipios de menor desarrollo.

Estos recursos son destinados al financiamiento de servicios públicos y proyectos de inversión productiva de los Municipios, servicios propios de la vida local conforme a lo establecido en esta Ley, mencionando entre ellos, vialidad, desarrollo urbanístico, servicios médicos asistenciales, educación y recreación, entre otros.

En relación con los recursos proveniente de las minas e hidrocarburos se creó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)⁹, la cual está constituida por un porcentaje del monto de los ingresos fiscales recaudados por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas, se fija un porcentaje que no podrá ser inferior al 40% del monto de las asignaciones económicas de cada Estado, y que se distribuye de conformidad con lo establecido en la LORM.

De igual forma, estos recursos son destinados a los siguientes programas:

- Infraestructura y dotación en el sector médico – asistencial,
- Infraestructura y dotación de equipos en el sector educativo en los niveles preescolar, básica, especial y capacitación para el trabajo,

- Consolidación y mejoramiento de infraestructura sanitaria y sistemas de transporte público en las entidades rurales y fronterizas,
- Programas de infraestructura cultural y educativa, y
- Programas de construcción de viviendas previstos en el Decreto de Ley de Política Habitacional.

Resulta oportuno señalar que el artículo 133 de la LORM en su segundo párrafo expresa que "...no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos...".

2. PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LOS INGRESOS PROPIOS CON RESPECTO DEL TOTAL

Visto que para el año 2003 de acuerdo con los registros llevados por esta Contraloría General existen 336 Municipios, se tomó como muestra el 10%, que incluyen las capitales de los estados de la República Bolivariana de Venezuela y las entidades componentes de la Gran Caracas, con el fin de hacerla lo más representativa posible en atención a su mayor densidad poblacional y capacidad de manejo de recursos.

Esta muestra se encuentra constituida por los siguientes Municipios: Guainía del Estado Amazonas; Simón Bolívar del Estado Anzoátegui; San Fernando del Estado Apure; Girardot del Estado Aragua; Barinas del Estado Barinas;

⁹ Ley de Asignaciones Económicas Especiales, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.086 del 27 de noviembre de 2000.

Heres del Estado Bolívar; Valencia del Estado Carabobo; San Carlos del Estado Cojedes; Tucupita del Estado Delta Amacuro; Libertador y Alcaldía Mayor del Distrito Metropolitano; Carirubana del Estado Falcón; Juan Germán Roscio del Estado Guárico; Iribarren del Estado Lara; Libertador del Estado Mérida; Baruta, Carrizal, Cristóbal Rojas, Chacao, El Hatillo, Guaicaipuro, Tomás Lander, Plaza, Sucre y Zamora del Estado Miranda; Maturín del Estado Monagas; Arismendi del Estado Nueva Esparta; Guanare del Estado Portuguesa; Sucre del Estado Sucre; San Cristóbal del Estado Táchira;

Trujillo del Estado Trujillo; Vargas del Estado Vargas; San Felipe del Estado Yaracuy y Maracaibo del Estado Zulia.

Los ingresos propios generados por concepto de servicios municipales (de la muestra seleccionada) suman un total de Bs. 18.729.355.931,00, que al cambio oficial para el año 2003 de Bs. 1.600,00 por un dólar U\$, alcanzan la cantidad de \$ 11.705.847,45, los cuales representan el 3,36% del monto de los ingresos totales de estos servicios los cuales suman la cantidad de Bs. 557.148.619.619, es decir, \$ 348.217.887,26.

CUADRO N° 1 INGRESOS POR SERVICIOS MUNICIPALES AÑO 2003 (En Bolívares)

SERVICIOS	INGRESOS PROPIOS	APORTES	TOTAL	% Participación de los Ingresos Propios
ALUMBRADO	2.117.570	-	2.117.570	100.00%
CEMENTERIO	1.450.814.900	330.248.727	1.781.063.627	81.46%
ASEO	10.872.551.088	21.225.923.979	32.098.475.067	33.87%
MATADERO	111.745.716	-	111.745.716	100.00%
MERCADO	726.621.695	350.584.430	1.077.206.125	67.45%
SALUD	1.514.412.058	93.181.767.663	94.696.179.721	1.60%
PARQUE	32.000.000	-	32.000.000	100.00%
BIBLIOTECA	-	12.000.000	12.000.000	0.00%
PLAN DE DESARROLLO URB. NOMENCLATURA Y SEÑALIZACIÓN	-	53.666.289.051	53.666.289.051	0.00%
GAS	-	81.940.264	81.940.264	0.00%
PROTECCIÓN CIVIL	-	33.355.977.471	33.355.977.471	0.00%
PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ANCIANOS	-	2.406.397.174	2.406.397.174	0.00%
PREVENCIÓN Y EXT. DE INCENDIOS	-	5.868.947.528	5.868.947.528	0.00%
INSTALACIONES DEP. Y CULTURALES	2.868.686.667	45.397.799.708	48.266.486.375	5.94%
TRANSPORTE PÚBLICO	-	35.257.443.586	35.257.443.586	0.00%
PROTECCIÓN DE AMB. TRATAMIENTOS DE RESIDUOS	80.000.000	3.601.720.351	3.681.720.351	2.17%
TERMINALES DE PASAJEROS	-	24.148.105.589	24.148.105.589	0.00%
POLICÍA	-	300.000.000	300.000.000	0.00%
TERMINALES DE PASAJEROS	1.070.426.237	391.399.887	1.461.826.124	73.23%
POLICÍA	-	218.842.718.280	218.842.718.280	0.00%
TOTALES	18.729.355.931	538.419.283.888	557.148.619.819	3.36%

Fuente: Ordenanzas de Presupuestos de Ingresos y Gastos año 2003.

Cabe señalar que la diferencia establecida entre los aportes y los ingresos propios o autogenerados de estos servicios municipales, se debe a lo que señala el artículo 41 de la LORM, el cual indica que los Municipios pueden prestar estos servicios en forma directa, o a través de Institutos Autónomos Municipales, Entes Descentralizados y/o Concesiones otorgadas por Licitación Pública, entre otros. Al respecto podemos observar en el Cuadro N° 1, que servicios como: Policía, Plan de Desarrollo Urbano, Nomenclatura y Señalización, Gas, Protección Civil, Protección a la Infancia y Ancianos, Instalaciones Deportivas y Culturales, Protección del Ambiente, y Tratamientos de Residuos, sus ingresos totales son por aportes y en la mayoría de sus casos el Municipio los presta directamente, existiendo otros servicios que pueden generar el total de sus ingresos propios o una parte de ellos y además recibir aportes de otros organismos. Es importante destacar, que tal como se puede interpretar del artículo 133 ejusdem, los ingresos recibidos por conceptos de

prestación de los servicios municipales, tales como tasas, intereses financieros, concesiones, pago de servicios, entre otros; no pueden destinarse específicamente para un solo producto, sino que la recaudación total será distribuida en las diferentes necesidades del Municipio.

3. GASTOS EN QUE SE INVIERTEN ESTOS RECURSOS:

Los recursos que reciben los municipios (de la muestra seleccionada) se destinan a cubrir Gastos de Personal, Materiales y Suministros, Servicios no Personales y Activos Reales, y Transferencias otorgadas a los Entes Descentralizados (tales como Institutos Autónomos, Mancomunidades, Empresas Municipales, Servicios Autónomos, Fundaciones, Asociaciones y Corporaciones) las cuales a su vez, al ser asignadas a esos organismos se desagregan en gastos de personal, materiales y suministros, y servicios no personales y activos reales.

CUADRO N° 2
GASTOS POR SERVICIOS MUNICIPALES AÑO 2003
(En Bolívares)

DESCRIPCIÓN	MONTO EN Bs.	%
Gastos de Personal	182.373.525.127,20	32.73%
Material y Suministro	17.560.271.505,11	3.15%
Servicios no personales	25.046.872.541,21	4.50%
Activos Reales	59.279.103.451,33	10.64%
Transferencias a Organismos	272.888.846.994,00	48.98%
Total Bs.	557.148.619.618,85	100.00%

Fuente: Ordenanzas de Presupuestos de Ingresos y Gastos año 2003.

4. FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

De conformidad con lo establecido en los artículos 132, 134, 135 y 136 de la LORM, el presupuesto municipal se formula mediante la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos la cual comprenderá: las Disposiciones Generales que estarán constituidas por todas aquellas normas que se refieren a la ejecución de un ejercicio presupuestario determinado; el Presupuesto de Ingresos el cual contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico que siga su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la Ley; y el Presupuesto de Gastos, que contendrá, por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias equivalentes bajo responsabilidad directa de la entidad, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto –ONAPRE (extinta Oficina Central de Presupuesto), monto que no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos.

Conforme lo establecido en el artículo 8 de la LOAFSP el ejercicio económico financiero comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año.



El Alcalde presentará al Concejo o Cabildo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, el cual será sometido a consideración por lo menos con cuarenta y cinco días de anticipación al inicio del ejercicio al cual se refiere. El Concejo o Cabildo puede alterar las partidas presupuestarias pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ordenanza de Presupuesto. Si para el primer día del inicio del ejercicio fiscal anual no se hubiera sancionado la Ordenanza de Presupuesto se reconducirá el presupuesto anterior. Lo cual significa prorrogar el presupuesto, esta prórroga no implica que se debe aprobar el mismo presupuesto, por cuanto las finalidades cumplidas y los ingresos recaudados no pueden volver a realizarse ni a obtenerse.

III. ACTUACIONES QUE REALIZA LA CONTRALORÍA GENERAL PARA VERIFICAR QUE LAS MUNICIPALIDADES UTILICEN SUS RECURSOS CON EFICIENCIA Y ECONOMÍA Y QUE SE AJUSTEN A LA NORMATIVA LEGAL VIGENTE

La Contraloría General de la República en los términos de la CRBV y de su Ley Orgánica, es un órgano del Poder Ciudadano, al que le corresponde el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, cuyas actuaciones se orientarán a la realización de auditorías, inspecciones y cualquier tipo de revisiones fiscales en los organismos y entidades sujetos a su control.

En el ejercicio de sus funciones verificará la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetas a su control.

Con tal propósito, esta Institución Contralora, a través de la Dirección de Control de Municipios practica diversas actuaciones fiscales, entre ellas, auditorías operativas, de gestión, de legalidad, así como evaluaciones y análisis de las Ordenanzas de Presupuesto de Ingresos y Gastos de los Municipios e informes de Gestión de las Contralorías Municipales.

IV. CRITERIOS A SER CONSIDERADOS PARA PRIORIZAR SUS ACTUACIONES FISCALES

El artículo 5 de la LOCGRSNCF establece que la función de control estará sujeta a una planificación que tomará en cuenta los planteamientos y solicitudes de los órganos del Poder Público, las denuncias recibidas, los resultados de la gestión de control anterior, así como la situación administrativa, las áreas de interés estratégico nacional y la dimensión y áreas críticas de los entes sometidos a su control.

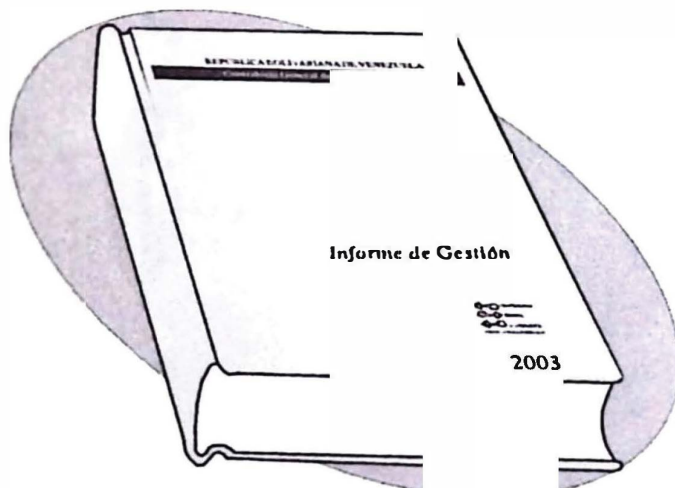
Podemos identificar como áreas de mayor riesgo dentro de la Gestión Municipal: las que se les asigna mayor presupuesto, Contratación y ejecución de Obras, y Adquisición de Bienes.



V. INFORMACIÓN DE LOS RESULTADOS DE CONTROL. DESTINATARIOS DE LOS INFORMES DE AUDITORÍAS

El artículo 63 de la LOGRSNCF determina que los resultados y conclusiones de las actuaciones que practiquen los órganos de control fiscal serán comunicados a las entidades objeto de dichas actuaciones y a las demás autoridades a quienes legalmente esté atribuida la posibilidad de adoptar las medidas correctivas necesarias. En este caso las autoridades a ser informadas son el Alcalde, la Cámara Municipal, Contraloría Municipal, el Director o Presidente del Ente o Dirección Fiscalizada y todas las personas interesadas en conocer los resultados de las actuaciones practicadas.

Las Normas Generales de Auditoría de Estado¹⁰, en su Capítulo IV "Normas relativas al Informe de Auditoría"



establecen en su artículo 25 que "...al término, de la auditoría se presentara en forma escrita el Informe de la Auditoría, el cual deberá contener las observaciones o hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos, así como las conclusiones y recomendaciones correspondientes, con señalamiento expreso de que el trabajo ha sido realizado conforme a las Normas Generales de Auditoría de Estado...".

De acuerdo con lo establecido en la CRBV, la Contraloría General de la República consigna ante la Asamblea Nacional en sesión plenaria su informe anual, el cual actualmente está conformado por dos publicaciones:

El Informe de Gestión: que resume las actuaciones fiscales realizadas durante el año de la cuenta en los organismos y demás entidades de la Administración Pública Nacional, Municipal y Estatal, entre otras, y en la que dedica un segmento al ámbito municipal; y **Actuaciones- Anexo al Informe de Gestión:** publicación que recoge información pormenorizada de dichas actuaciones. El Informe anual de la Contraloría también es distribuido a las autoridades de los entes públicos de la administración nacional, estatal y municipal, y a todos los particulares interesados. Asimismo, está disponible en su página web: www.cgr.gov.ve.

¹⁰Normas Generales de Auditoría de Estado, Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17 de junio de 1997.

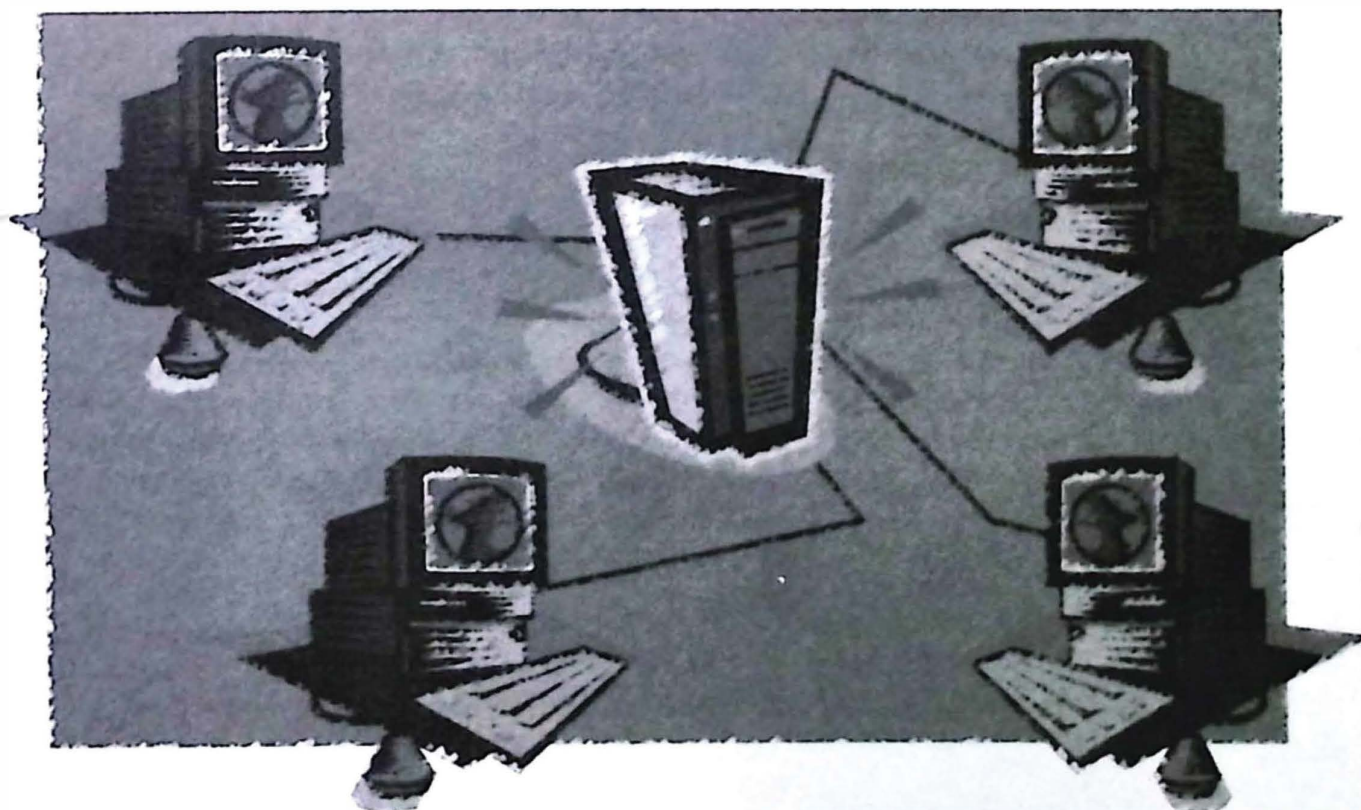
VI. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y SU APLICACIÓN AL CONTROL

La Contraloría venezolana lleva, de las entidades sujetas a su control, registros de información básica, financiera y aspectos organizativos que le permiten planificar y programar sus actuaciones.

Actualmente la Dirección de Municipios realiza un proceso de Dimensionamiento de la información de las entidades sujetas a su control, el cual permitirá, a través del sistema informático que adelanta, programar sus intervenciones fiscales con la información suministrada tanto por los organismos que conforman el ámbito municipal y dentro de éstos los que prestan servicios municipales;

así como los obtenidos en ocasión de las intervenciones fiscales practicadas.

En estos momentos solo los municipios del área metropolitana y algunos de los que se encuentran en las capitales de las principales ciudades del país poseen cierto grado de equipamiento e información sistematizada de los servicios municipales o locales, lo que dificulta la agilización y de la información en comento. Cabe mencionar que el universo de entidades sujetas a control por esta Contraloría General en el ámbito municipal alcanzan la cantidad de 1.789 organismos, desagregados en 336 Alcaldías, 335 Concejos Municipales, 1 Cabildo Metropolitano, 182 Contralorías Municipales, y Alcaldía Metropolitana y 934 Entes Descentralizados.



VII. OBJETIVOS A DESARROLLAR PARA LOGRAR UN CONTROL EFICIENTE, OPORTUNO Y TRASCENDENTE

- Contribuir activamente al proceso de transformación institucional del país.
- Fortalecer los mecanismos institucionales, orgánicos y funcionales del Control de Estado, para hacer más eficaz la prevención en la lucha contra la corrupción y la impunidad.
- Ejercer el liderazgo del desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Control Fiscal.
- Lograr la integración sistémica de contralorías externas e internas.
- Profundizar y continuar la modernización de la Contraloría General de la República.

VIII. LIMITACIONES PARA CONTROLAR O INTERVENIR EN EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

- Falta de información estadística por parte de los entes municipales a fin de evaluar la gestión pública realizada.
- Carencia de herramientas tecnológicas (computadoras, entre otros) que permitan realizar el control de los servicios municipales.
- Ausencia de manuales descriptivos de clase de cargo, normas y procedimientos.
- Lentitud en los tiempos de respuestas a los requerimientos de información efectuados.
- Ausencia de criterios técnicos en la elaboración y control de los registros administrativos y contables.



www.cqif.gov.ve

**SENTENCIA DE LA SALA POLÍTICO
ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL
SUPREMO DE JUSTICIA, N° 04619
del 7 de julio de 2005, MEDIANTE LA
CUAL SE DECLARA SIN LUGAR EL RECURSO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
DE NULIDAD CONTRA EL ACTO
ADMINISTRATIVO QUE DECLARÓ
LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

MAGISTRADA PONENTE:

YOLANDA JAIMES GUERRERO

Exp. N° 1999-15633

Los abogados Enrique Sánchez Falcón, Ricardo Carbonell y Freddy Orlando, inscritos en el INPREABOGADO bajo los Nros. 4.580, 11.765 y 41.679, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano **LUIS HINESTROSA POCATERRA**, portador de la cédula de identidad N° 2.941.250, mediante escrito presentado en fecha 24 de febrero de 1999, ante esta Sala, interpusieron recurso contencioso administrativo de nulidad contra la Resolución de fecha 31 de agosto de 1998, dictada por el **CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por la cual confirmó el auto decisorio de fecha 8 de enero de 1998, emanado de la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada del Organismo Contralor, que

declaró la responsabilidad administrativa del mencionado ciudadano en su condición de Director Principal de la Junta Directiva de la sociedad mercantil CVG ALUMINIO DEL CARONÍ S.A., (CVG ALCASA), inscrita ante el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del extinto Distrito Federal y Estado Miranda, en fecha 16 de julio de 1961, bajo el N° 11, Tomo 1-A.

Del anterior escrito y sus anexos, se dio cuenta en Sala el 25 de febrero de 1999 y por auto de esa misma fecha, se ordenó solicitar la remisión del expediente administrativo correspondiente.

En fecha 10 de marzo de 1999, los apoderados judiciales del recurrente consignaron escrito mediante el cual solicitaban la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, según lo previsto en el artículo 136 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por auto de fecha 21 de abril de 1999, se ordenó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación.

El 27 de abril de 1999, los prenombrados apoderados del recurrente reiteraron su solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo impugnado.

Mediante Oficio N° 05-00-01-3540 de fecha 30 de abril de 1999, la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada, remitió el expediente administrativo solicitado, identificado bajo la nomenclatura N° 1-06-95-027.

Por auto de fecha 4 de mayo de 1999, el Juzgado de Sustanciación admitió el presente recurso de nulidad y ordenó las notificaciones de Ley.

En fecha 15 de julio de 1999, el referido Juzgado pasó el expediente a la Sala.

El 21 de julio de 1999 se dio cuenta en Sala y por auto de la misma fecha, se designó ponente a la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó a los fines de decidir acerca de la suspensión de efectos del acto impugnado.

Mediante escrito del 10 de agosto de 1999, la representación de la Contraloría General de la República, hizo formal oposición a la suspensión de los efectos del acto solicitada por los apoderados judiciales del recurrente.

Por escrito de fecha 5 de octubre de 1999, los representantes del recurrente, presentaron escrito en el cual rechazan la oposición formulada por la abogada del organismo contralor en referencia.

Por auto de fecha 17 de octubre de 2000, se reasignó la ponencia al Magistrado Carlos Escarrá Malavé y se ordenó la continuación de la causa en el estado en que se encontraba.

Mediante decisión de fecha 17 de febrero de 2000, la Sala declaró improcedente la solicitud de suspensión de efectos del acto solicitada por los apoderados judiciales del recurrente.

El 25 de febrero de 2000, se ordenó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación.

En fecha 14 de marzo de 2000, se libró el cartel de emplazamiento a que se refiere el artículo 125 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual fue retirado, publicado y consignado en tiempo hábil por la parte recurrente.

El 11 de abril de 2000, la abogada representante de la Contraloría General de la República, Adriana Colmenares Medina, inscrita en el INPREABOGADO bajo el N° 39.736, presentó escrito de oposición al recurso de nulidad interpuesto por los apoderados judiciales del recurrente.

En fecha 3 de mayo de 2000, los apoderados judiciales del recurrente consignaron ante el Juzgado de Sustanciación de la Sala escrito de promoción de pruebas.

Por auto de fecha 17 de mayo de 2000, el referido Juzgado admitió las pruebas documentales contenidas en el Capítulo I y II del referido escrito de promoción de pruebas, salvo su apreciación en la sentencia definitiva. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 433 del Código de Procedimiento Civil, acordó oficiar a la empresa CVG Aluminio del Caroní, S.A., (CVG-ALCASA), a fin de que en un lapso de diez (10) días de despacho contados a partir del recibo del correspondiente Oficio, remita a este Tribunal copia certificada de los documentos indicados por el promovente en la prueba de Informes solicitada en el Capítulo III del referido escrito.

El 12 de julio de 2000, la representación del Órgano Contralor solicitó al Juzgado de Sustanciación de la Sala, que vencido el lapso probatorio, remita el expediente a esta Sala a los fines de fijar la relación de la causa.

Mediante auto de fecha 13 de julio de 2000, se declaró concluida la sustanciación del expediente y en consecuencia, se ordenó remitirlo a esta Sala.

En fecha 19 de julio de 2000 se dio cuenta en Sala y por auto de la misma fecha, se designó ponente al Magistrado Carlos Escarrá Malavé, fijándose el quinto día de despacho siguiente para el comienzo de la relación de la causa.

El 1° de agosto de 2000, comenzó la relación de la causa y se fijó la oportunidad para el acto de informes que tendría lugar el primer día de despacho siguiente al vencimiento de 15 días calendarios ininterrumpidos, contados a partir de la presente fecha, inclusive.

El 9 de agosto de 2000, el ciudadano Gustavo Rondón Fragachán, procediendo con el carácter de representante judicial de la sociedad mercantil C.V.G ALUMINIO DEL CARONÍ, S.A., (CVG ALCASA), remitió copias fotostáticas certificadas del Manual de Delegación de Autoridad, aprobado en la Junta Directiva N° 1992-02 de fecha 13 de febrero de 1992, mediante el cual se delega en el Presidente, entre otros, la colocación de las órdenes de compra o contratos de materia prima hasta Bs. 250.000.000,00; Acta de Junta Directiva N° 1992-04 de fecha 10 de marzo de 1992, en la cual se aprueba la modalidad de contratación por adjudicación directa y el Listado de Órdenes de Compra o Contratos iguales o superiores a Bs. 20.000.000,00 firmados por el Presidente de CVG ALCASA durante los meses de mayo-agosto de 1992, documentos solicitados en la prueba de Informes por los apoderados judiciales del recurrente.

En fecha 19 de septiembre de 2000, tuvo lugar el acto de informes, compareció la abogada representante de la Contraloría General de la República y consignó su escrito de informes; seguidamente se ordenó la continuación de la relación.

El 26 de septiembre de 2000, los apoderados judiciales del recurrente presentaron escrito de observación a los informes.

En fecha 28 de septiembre de 2000, la representante del Máximo Órgano Contralor consignó escrito mediante el cual señaló que las referidas observaciones a los informes presentadas por los abogados del impugnante no deben ser apreciadas por esta Sala, en virtud de que dichos apoderados judiciales se abstuvieron de presentar en la oportunidad indicada su respectivo escrito de informes.

El 7 de noviembre de 2000, terminó la relación de la causa y la Sala dijo **"VISTOS"**.

En virtud de la designación realizada por la Asamblea Nacional de los Magistrados Hadel Mostafá Paolini y Yolanda Jaimes Guerrero, así como la ratificación del Magistrado Levis Ignacio Zepa, en sesión de fecha 20 de diciembre de 2000, se reconstituyó la Sala Político-Administrativa, ordenándose la continuación de esta causa. Por auto de fecha 6 de febrero de 2001, se reasignó la ponencia a la Magistrada **YOLANDA JAIMES GUERRERO**.

Mediante diligencia de fecha 30 de enero de 2001, la representación del Organismo Contralor solicitó a la Sala, dictar la sentencia correspondiente a la presente causa.

En fechas 19 de marzo de 2002 y 6 de marzo de 2003, los apoderados judiciales del impugnante consignaron diligencias solicitando a esta Sala dictar la sentencia correspondiente.

Por auto de fecha 6 de mayo de 2003, esta Sala acordó para mejor proveer, abrir un lapso de diez (10) días de despacho, contados a partir de la notificación por oficio de dicho auto, al Presidente de la sociedad mercantil CVG ALUMINIO DEL CARONÍ S.A., a los fines de que remita copia certificada del Manual de Delegación de Autoridad de esa empresa, aprobado en Junta Directiva N° 1992-02, de fecha 13 de febrero de 1992.

El 23 de julio de 2003, la abogada Yuraima Irazábal, inscrita en el Inpreabogado bajo el N° 23.929, actuando con el carácter de apoderada judicial de la empresa CVG ALCASA, consignó en copias certificadas el Manual de Delegación de Autoridad solicitado por la Sala.

En fecha 11 de febrero de 2004, la abogada representante del Organismo Contralor solicitó a esta Sala dictar la referida sentencia.

El 25 de mayo de 2004, los apoderados judiciales del recurrente consignaron diligencia solicitando a la Sala dictar la decisión respectiva.

Por auto de fecha 10 de mayo de 2005, esta Sala dejó constancia que el 17 de enero de ese mismo año se incorporaron los Magistrados Emiro García Rosas y Evelyn Marrero Ortiz, designados por la Asamblea Nacional en fecha 13 de diciembre de 2004. En fecha 2 de febrero de 2005 fue electa la Junta Directiva de esta Sala quedando integrada por cinco Magistrados principales, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, a saber: Presidenta Magistrada Evelyn Marrero Ortiz; Vicepresidenta Magistrada Yolanda Jaimes Guerrero y Magistrados Levis Ignacio Zepa, Hadel Mostafá Paolini y Emiro García Rosas. Asimismo, se ordenó la continuación de la causa en el estado en que se encontraba, ratificándose ponente a la Magistrada **YOLANDA JAIMES GUERRERO**.

En fecha 5 de mayo de 2005, los apoderados judiciales del recurrente solicitaron a la Sala, dictar la sentencia correspondiente en el presente caso.

Para decidir, la Sala observa:

I

FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Como primer alegato, los apoderados judiciales del impugnante esgrimieron, que la Resolución de fecha 8 de enero de 1998, dictada por la Contraloría General de la República adolece del vicio de falso supuesto. En este sentido, sostuvieron que la decisión recurrida se fundamenta erradamente en tres argumentos esenciales para declarar la responsabilidad administrativa de su representado: 1° Que el Presidente de ALCASA no estaba facultado para celebrar el convenio; 2° Que como consecuencia de lo anteriormente expuesto fue al momento de ratificarse dicho convenio, por parte de la Junta Directiva de ALCASA que el mismo cobró plena vigencia; 3° Que con la ratificación del aludido convenio se habría incurrido en el supuesto de hecho contemplado en el artículo 41, numeral 8, de la entonces vigente Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Respecto al primero de los puntos señalados, sostuvieron que en los Estatutos de la empresa CVG-ALCASA, se observa en los artículos 26 y 41, numerales 6 y 12, que la representación legal de la compañía reposa en la figura de su Presidente, por lo cual está plenamente habilitado estatutariamente para obligarla válidamente frente a terceros, atribución que puede delegar bajo su responsabilidad en cualquier funcionario de dicha Compañía.

Asimismo, señalaron que el Manual de Delegaciones de la compañía CVG ALCASA, vigente para la época, establecía que el Presidente de la sociedad estaba autorizado para la celebración de contratos de compra de insumos como la Criolita; es decir, que teniendo la Presidencia de dicha empresa la facultad de comprar insumos, también posee la facultad para resolver cualquier diferencia que surgiese sobre la compra, lo cual hizo delegando la firma del Convenio reparatorio en funcionarios de alto nivel.

En este orden de ideas, los referidos apoderados judiciales del recurrente argumentaron, que no ignoran las disposiciones estatutarias que confieren a la Junta Directiva la facultad de *“Autorizar la celebración y rescisión a nombre de la compañía y mediante documento público o privado de toda clase de contratos”*, sino que, a pesar de ello, de acuerdo al prenombrado Manual de Delegaciones dictado por la Junta Directiva, el Presidente de la compañía tenía facultad para celebrar los contratos de compras de insumos, incluyendo resolver sobre divergencias que surgiesen con los mismos.

Adicionalmente sostienen, que en cuanto a la validez de las actuaciones realizadas por los administradores de las sociedades mercantiles cuando han obviado alguna autorización u otra limitación similar de carácter estatutario a su capacidad de actuación, la doctrina y la jurisprudencia en el ámbito internacional son reiterativas al señalar que la falta de estos requisitos no son oponibles a los terceros que hayan contratado de buena fe. En consecuencia, la posibilidad de intentar exitosamente alguna acción judicial fuera de nuestras fronteras, que pretendiera la nulidad del aludido Convenio por no haberse producido la autorización previa de la Junta Directiva, sería prácticamente nula.

Seguidamente indicaron, que el Presidente de la sociedad mercantil CVG-ALCASA o cualquier otro funcionario delegado por éste a los fines de la negociación referida, representan a dicha empresa y son capaces de obligarla frente a terceros, de acuerdo al Manual de Delegaciones, sin perjuicio de las responsabilidades en que puedan incurrir si actúan sin autorización expresa y previa de la Junta Directiva.

Con relación al segundo punto esgrimido por los abogados del impugnante, acerca de las consecuencias jurídicas de la ratificación por parte de la Junta Directiva de ALCASA del Convenio suscrito con la empresa ABB TRADING, concluyen que el hecho de que dicha Junta Directiva ratificara o no, el Convenio ya suscrito y ejecutado, no le otorgaba ni le restaba validez frente a la compañía ABB TRADING.

De igual forma, afirmaron que es conveniente considerar el hecho de que para el momento en que la Junta Directiva es informada del mencionado Convenio este ya había sido discutido, firmado y parcialmente ejecutado, pues el primer pago contemplado en el mismo, había sido recibido por ALCASA, resultando difícil desconocer la validez de dicha negociación.

En tal sentido, explicaron que al llegar a consideración de la Junta Directiva el problema de la Criolita, se trataba, para ese momento, de un negocio jurídico que no sólo se hallaba válidamente celebrado sino que además ***“ya se había comenzado a ejecutar pues ALCASA ya había recibido hacía un mes la cantidad de U\$ 250.000 de ABB TRADING”***. Es por ello, que en el supuesto negado de que los funcionarios que lo celebraron no tuviesen capacidad para ello, lo ocurrido hasta ese momento era suficiente para entender que ALCASA había consentido, subsanado y convalidado cualquier vicio en dicha negociación. Por todo ello, no podía la Junta Directiva resolver algo distinto a lo que hizo en la sesión de fecha 21 de enero de 1993.

Posteriormente señalaron, que la Junta Directiva actuó debidamente tomando en cuenta y constatando que los aspectos de responsabilidad administrativa y penal se encontraban bajo el análisis de la Contraloría General de la República.

Igualmente, consideraron correcta la actuación de la Junta Directiva de no desconocer la validez del mencionado acuerdo, ya que ello hubiese supuesto la devolución de la cantidad de dinero que ya había sido recibido por CVG-ALCASA, (\$250.000,00), un mes antes de la ratificación como consecuencia de la ejecución del mencionado Convenio, lo que en criterio de dichos apoderados judiciales, hubiese significado un daño aún mayor del que se menciona en el expediente administrativo respectivo.

No obstante lo anterior, explicaron que la referida Junta Directiva tomó la precaución de ordenar la contratación de un bufete de abogados para que estudiaran la posibilidad de entablar acciones civiles y/o penales en contra de la empresa ABB TRADING CORPORATION, con lo cual se pone de manifiesto la diligencia con la cual actuó la Junta Directiva y, como miembro de ésta, el recurrente Luis Hinestrosa Pocaterra.

Respecto a la supuesta trasgresión del artículo 41, numeral 8 de la derogada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, por haber ratificado la Junta Directiva de CVG ALCASA el aludido Convenio reparatorio celebrado en Miami con los representantes de la empresa ABB TRADING señalaron que, *"La sola lectura del convenio celebrado entre CVG ALCASA y ABB TRADING CORPORATION nos basta para afirmar que no existe razón alguna para afirmar (sic) que con la suscripción del mismo o su posterior ratificación se hayan dejado prescribir o se haya permitido que desmejoren acciones o derechos de ALCASA, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente. La anterior afirmación la hacemos con base en las, prestaciones y concesiones que mediante el referido convenio ambas partes se obligaron a realizar. Así pues, tenemos que mediante este contrato ALCASA se obligó únicamente a realizar lo siguiente:*

- 1. Levantar las sanciones comerciales que la propia ALCASA había impuesto (suspensión de pagos, suspensión de compras, exclusión del registro de suplidores etc.) una vez que recibiera el primer pago de U\$ 250.000,00 estipulado en el convenio.*
- 2. Realizar a futuro la compra de materiales químicos sobre los cuales se haría un descuento a fin de completar los U\$ 150.000,00 restantes acordados.*

En ninguna parte del convenio (sic) CVG ALCASA renuncia a ejercer ningún tipo de derecho o al ejercicio de alguna acción judicial en contra de ABB TRADING, ni tampoco realiza ninguna manifestación de voluntad que pueda ni lejanamente interpretarse como que la libera de cualquier tipo de responsabilidad en la que ésta pudiera haber incurrido, ya sea ésta civil o penal; tampoco se hace mención alguna de la cual se pueda inferir que las partes al celebrar dicho convenio no tenían nada más que reclamarse entre sí...”.

Por otro lado, los apoderados judiciales del impugnante alegaron que la Contraloría General de la República, no puede en ejercicio de sus funciones legalmente establecidas, juzgar o evaluar el mérito o la conveniencia de las actuaciones discrecionales de carácter comercial que pudiera haber adoptado su representado como Director Principal de la empresa CVG ALCASA.

En el criterio de dichos apoderados judiciales, el Órgano Contralor se excede en sus atribuciones legales al pretender hacer un juicio de valor acerca de tales actuaciones, más aun cuando dejando de lado las múltiples consideraciones y circunstancias de hecho que rodeaban la aludida negociación, realiza un juicio eminentemente subjetivo acerca de la conveniencia comercial de la decisión tomada por el impugnante.

En tal sentido, explicaron que no puede el Organismo Contralor olvidar que en la actividad diaria y normal de cualquier empresa, quienes las administran y dirigen toman innumerables decisiones que obedecen a criterios técnicos multidisciplinarios, pero también a razones de tiempo, de conveniencia comercial, razones estratégicas de mercado, de disponibilidad de recursos o derivadas de las propias características del negocio que dirigen, por solo nombrar unos cuantos de los factores que influyen en cada decisión que se toma.

Seguidamente insistieron, en que no puede pretenderse que en cada decisión que se tome en la conducción de la empresa, se ajuste y satisfaga a todos y cada uno de los criterios posibles, bajo los cuales se pueda evaluar cada decisión.

De igual forma, argumentaron que el voto de su representado en la decisión cuestionada por el Organismo Contralor, no se tradujo en ninguna desmejora de los derechos o acciones de ALCASA, en criterio de los mencionados apoderados del recurrente, la norma contenida en el prenombrado ordinal 8 del artículo 41 de la derogada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, no fue transgredida.

En opinión de dichos apoderados judiciales, la referida norma alude a un supuesto de hecho generador de responsabilidad administrativa que se verifica cuando efectiva y comprobadamente se está en presencia de una situación en la que se *hayan dejado prescribir o se permita que desmejoren acciones o derechos de los organismos públicos, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente*, es decir, para que opere esta causal de responsabilidad administrativa, es menester que previamente se haya demostrado fehacientemente que se dejó prescribir o se permitió que desmejoraran los derechos de algún organismo público.

Posteriormente adujeron, que no existe en las actas del expediente, ningún elemento de juicio comprobado del cual se pueda derivar válidamente que alguna acción o derecho del Estado haya quedado desmejorado por virtud de la acción del recurrente, que consistió en una *“simple toma de razón de una decisión ya perfeccionada”*.

Asimismo indicaron, que al recurrente se le cuestionó su conducta debido a que ratificó en su condición de Director Principal de la Junta Directiva de la Empresa CVG ALCASA, el Convenio suscrito en fechas 21 y 22 de diciembre de 1992, entre dicha sociedad mercantil y la empresa transnacional ABB TRADING, sin que previo a la suscripción del citado Convenio, se hubiese estimado el monto total al cual ascendían los daños causados a ALCASA por la prenombrada transnacional.

Sin embargo, a decir de los representantes del recurrente, en ninguna parte de los referidos cargos, ni en el expediente administrativo, se señalaron las normas legales, reglamentarias o de orden interno, que supuestamente obligaban al impugnante a realizar las conductas a que se refieren los citados cargos.

Por tal razón señalan que:

“Es evidente, entonces, que esta omisión respecto de la indicación de la norma establecedora de los concretos deberes u obligaciones supuestamente incumplidos por el ciudadano Luis Hinestrosa, es una omisión que impedía que se pudiera determinar responsabilidad administrativa en cabeza del prenombrado, desde luego que faltó el elemento específico de dicha responsabilidad, esto es, el incumplimiento de algún deber expresamente establecido en una norma legal, reglamentaria o de orden interno, según el régimen legal aplicable ratione temporis”.

Finalmente, los apoderados judiciales del impugnante manifestaron que les resultaba injusta la ratificación que hizo la recurrida de la multa de Bs. 500.000,00, impuesta en el acto que declaró la responsabilidad administrativa de su representado con fundamento en el artículo 41, ordinal 8°, de la entonces vigente, Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Por último expresaron, que la norma utilizada para aplicar la sanción establece un monto que oscila entre Bs. 10.000,00 y 500.000,00. El Organismo Contralor sancionó pecuniariamente en su límite máximo sin aducir circunstancia agravante alguna.

II ALEGATOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

La representante de la Contraloría General de la República, refutó los alegatos expuestos por el recurrente en su escrito de oposición y con relación al vicio de falso supuesto denunciado, transcribió lo previsto en el Documento Constitutivo (Estatutos Sociales) de dicha empresa, el cual establece en su artículo 26 lo siguiente:

“la Junta Directiva es el órgano administrativo de la Compañía con las más amplias facultades de administración y disposición, sin otras limitaciones que las establecidas en la Ley y en el Documento Constitutivo-Estatutos y sin perjuicio de las facultades de representación que corresponden a su Presidente.”.

De igual forma citó el artículo 38 ejusdem, en el cual se indican las atribuciones de la Junta Directiva, órgano encargado de la administración de los negocios de la empresa, donde se estatuye:

“1. Omissis”

“7. Dirigir, administrar y manejar todos los bienes, negocios y operaciones de la compañía.”

“8. Autorizar la celebración y rescisión a nombre de la compañía y mediante documento público o privado de toda clase de contratos, ya sean civiles, mercantiles o industriales, de administración o en general cualquier otra clase de contratos”.

El Órgano Contralor también hizo referencia, a lo establecido en el artículo 41 de los señalados Estatutos Sociales, de cuyo contenido se desprende

que al Presidente de la Compañía, le corresponde ejercer la representación legal y es el órgano ejecutor de las decisiones de la Asamblea y de la Junta Directiva por sí, o mediante los funcionarios que éste designe. Asimismo, entre otras atribuciones, debe suscribir todos los documentos relativos a las operaciones de la compañía; constituir apoderado judicial o factores mercantiles, previa aprobación de la Junta Directiva y fijar las facultades de los mismos, inclusive aquéllas para convenir, transigir, desistir, hacer posturas en remate, comprometer en árbitros, arbitrajes o absolver posiciones juradas.

Con relación al alcance de los Estatutos Sociales de CVG-ALCASA en el presente caso, explicó que:

“Las disposiciones estatutarias antes señaladas demuestran categóricamente que la Junta Directiva de ALCASA es el órgano facultado para suscribir, resolver o rescindir todo tipo de contrato, y ese órgano en desarrollo de esa facultad puede acordar designar a determinadas personas, funcionarios de la compañía, para que negocien y hasta firmen determinadas clases de contratos. De modo, pues, que conforme al citado Documento Constitutivo no existe ninguna modalidad jurídica que permita sostener que un contrato suscrito a nombre de ALCASA por una persona no autorizada expresamente por la Junta Directiva pueda tener validez, y mucho menos eficacia”.

Igualmente indicó, que de las disposiciones del Documento Constitutivo de ALCASA, resulta concluyente que corresponde exclusivamente a la Junta Directiva de dicha sociedad mercantil, autorizar la suscripción de todo tipo de contratos, y además, sin que exista en el aludido Documento, ninguna disposición que, excepcionalmente, traslade dicha facultad a otros órganos internos o externos.

Seguidamente la representación del Órgano Contralor destacó que carece de toda significación jurídica lo alegado por los apoderados judiciales del recurrente, en lo que se refiere a que *“...fueron autorizados tanto por el Presidente de ALCASA (representante legal de la compañía y con capacidad para delegar tal representación), como por el Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana CVG, propietaria de las acciones de ALCASA, para viajar, negociar, y solucionar lo referente a la operación de la criolita. Por todas estas circunstancias, es que concluimos que pretender desconocer dicho convenio resultaba poco menos que imposible”.*

En este sentido, explicó que la autorización a que se refiere el recurrente fue realizada mediante puntos de cuenta que en ningún caso sustituyen o pueden llegar a sustituir la voluntad de la Junta Directiva expresada en una autorización previa para la suscripción del Convenio; además señaló *que un punto de cuenta es un mecanismo instrumental para la ejecución de decisiones adoptadas por los órganos administrativos, pero lógicamente debe existir -cuando no corresponda al órgano que deba aprobarlo- la decisión previa adoptada válidamente por el órgano competente, que fue, precisamente, lo que ocurrió en este caso (inexistencia de la autorización de la Junta Directiva), y finalmente, en el supuesto negado de que quienes firmaron los puntos de cuenta hubiesen tenido facultades para autorizar la firma del convenio, basta leer esos puntos de cuenta para percatarse de la inexistencia en ellos de cualquier autorización para firmar convenios en nombre y representación de ALCASA."*

En conexión con lo anterior, destacó que la Junta Directiva de ALCASA, nunca llegó a autorizar a los funcionarios que suscribieron el mencionado Convenio con la compañía extranjera ABB TRADING, por lo que les resultó forzoso concluir que tales funcionarios carecían de facultades para firmar dicho convenio, el cual adquirió eficacia con la ratificación posterior que hiciera la Junta Directiva, como órgano facultado para autorizarlos.

Asimismo sostuvo, que todas las consideraciones y análisis que anteceden evidencian que carece de fundamentación jurídica y fáctica lo alegado por el impugnante concerniente a que los funcionarios que suscribieron el mencionado Convenio habían actuado por delegación del Presidente de la empresa mediante autorización contenida en el punto de cuenta, o bien mediante mandato tácito permitido por el derecho común, de allí que en criterio del Organismo Contralor, la decisión recurrida no adolece del vicio de falso supuesto alegado.

Con relación al otro punto denunciado por el recurrente, referido a que no incurrió en el supuesto de hecho previsto en el numeral 8 del artículo 41 de la entonces vigente, Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, debido a que con la ratificación del referido convenio CVG ALCASA no renunció a ejercer ningún tipo de derecho o al ejercicio de alguna acción judicial en contra de ABB TRADING, ni se tradujo en una desmejora de los derechos y acciones de ALCASA, hizo referencia a los antecedentes del Convenio suscrito en la ciudad de Miami en fechas 21 y 22 de diciembre de 1992.

Por último, en cuanto al alegato del impugnante relativo a la improcedencia de la multa confirmada por la Resolución recurrida, la abogada de la Contraloría General de la República ratificó el criterio expuesto por dicho Organismo, referido a que la actividad sancionatoria en materia administrativa no resulta totalmente equivalente a la penal, por cuanto existen diferencias derivadas del hecho de que en el marco doctrinario y normativo de esta última, aparecen consagradas reglas claras acerca de la identificación de las circunstancias atenuantes o agravantes que dan lugar a un aumento o rebaja de la pena; mientras que en la actividad sancionatoria administrativa y concretamente, en lo concerniente a la imposición de sanciones administrativas, como el presente caso, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, no establece determinados actos o situaciones específicas constitutivas de las circunstancias que permitan rebajar o aumentar la pena.

En efecto indicó, que el artículo 43 de la mencionada Ley dispone que en la imposición de la multa debe tomarse en cuenta la gravedad de la infracción y la naturaleza de la actividad del organismo o entidad donde prestaba sus servicios el sancionado. Este margen de discrecionalidad no significa que la sanción que se imponga quede al arbitrio de la Administración, pudiendo de esa manera evadir la legalidad del acto e incurrir en un abuso de poder, sino que, por el contrario, el ejercicio de la actividad sancionadora está sometido a los límites establecidos en los respectivos preceptos aplicables, que en el caso de autos aluden únicamente a la disposición antes citada.

En consecuencia enfatizó, que no existe posibilidad alguna para admitir que el Organismo Contralor incurrió en un exceso al imponer la multa en su límite máximo si se considera la gravedad de la infracción cometida por el recurrente, cuando ratificó en su condición de miembro de la Junta Directiva de ALCASA, el Convenio donde se desmejoraron las acciones y derechos de la mencionada Empresa frente a la Compañía ABB TRADING, sus filiales y sucesora, así como la empresa que actuó con el carácter de representante en Venezuela, de allí que la Resolución recurrida no es trasgresora del artículo 50 constitucional.

III ANTECEDENTES

El presente caso tuvo su origen, en una negociación realizada en el mes de mayo de 1992 por ALCASA, con la finalidad de adquirir 3.000 toneladas métricas de Círculo Sintético de la Empresa ABB TRADING

COPENHAGEN, quien la suministró por un precio total de US\$ 2.490.000,00, a razón US\$830,00 por tonelada métrica.

Al recibirse la Criolita en los almacenes de ALCASA, los trabajadores de planta observaron, que venía empacada en sacos identificados con el logotipo de "ALCAN CHEMICAL" bajo el rótulo "ALCAN CRYOLITHE RÉCUPÉRÉE-RECOVERED CRYOLITE", (criolita recuperada) y su contenido era de un color distinto al de la Criolita usualmente utilizada por la Empresa; además, al utilizarse producía un efecto tóxico importante sobre el personal de operaciones. Esta situación se hizo del conocimiento del suplidor HTR Representaciones, como representante de ABB TRADING COPENHAGEN en Venezuela, quien manifestó que el término "recovered" significaba que la Criolita había sido recuperada por medio de un proceso denominado "Wet Scrubing", pero en esencia, se trataba de Criolita Sintética. Sin embargo, contrario a esto, los certificados de análisis emitidos por el Departamento de Laboratorios de la Gerencia de Servicios Técnicos de ALCASA evidencian, que la Criolita presentaba alteraciones con respecto a las especificaciones establecidas por la empresa, sobre todo en su granulometría y en las pérdidas por calcinación. Además, el Gerente de Reducción de ALCASA, en informe elaborado el 28 de julio de 1992, precisó los efectos tóxicos que producía sobre el personal que trabajaba con ese material, tales como mareos, vómitos y malestar general.

Constatados por ALCASA los efectos negativos de la Criolita Recuperada, la Gerencia de Reducción recomendó a la Vicepresidencia de Logística no comprar más Criolita del suplidor ALCAN CHEMICALS (empresa a quien ABB TRADING compró la Criolita recuperada), en razón de que ocasionaba los mencionados problemas de salud al personal que laboraba en las celdas de reducción y no producía la cantidad de baño electrolítico que generaban otras marcas. Asimismo, la Gerencia de Servicios Técnicos, solicitó formular un reclamo formal al proveedor y exigir las indemnizaciones pertinentes, por tratarse de un material de segunda (Criolita Recuperada), cuyo precio de mercado era inferior al de la Criolita Sintética de primera calidad; igualmente, porque su uso había generado problemas operativos y un mayor consumo de energía con pérdida de eficiencia en la producción, aunado a la emanación de los aludidos gases tóxicos.

El Contralor Interno de ALCASA en aquel momento, Miguel Natera, dio inicio a una averiguación administrativa y solicitó la suspensión de cualquier tipo de transacción, así como la suspensión de pagos a las empresas ABB TRADING y HTR Representaciones, incluidos aquellos pagos a compañías

en las cuales figurase como accionista o empleado el nombre de Tyrone Serrao, quien era el Presidente de la última de las empresas mencionadas.

Sobre el mismo particular, el mencionado Contralor Interno solicitó información a la Vicepresidencia de Logística, sobre las gestiones efectuadas para solventar el presunto daño patrimonial causado por la compra de la referida Criolita, daño que se estimó, sólo en sobreprecio por el orden de US\$1.650.000,00, sin incluir los costos adicionales ocasionados por la utilización de una criolita de baja calidad.

De las actas del expediente administrativo se desprende que el precio de mercado de la Criolita recuperada era de US\$280,00 por tonelada métrica y ALCASA la pagó a razón de US\$830,00, por tonelada métrica, lo que evidenció un sobreprecio de US\$550 sobre cada una de las tres mil toneladas métricas adquiridas.

En su escrito de oposición, la Contraloría General de la República alude a una comunicación que ALCASA dirigió a las empresas ABB TRADING COPENHAGEN y HTR Representaciones, donde hace referencia a todos los perjuicios ocasionados por el uso de la Criolita Recuperada y en la cual exige una rebaja en el precio unitario de la misma, así como el retiro del material restante que se encontraba en los depósitos de ALCASA. Ante la falta de respuesta por parte de las referidas empresas, el Vicepresidente de Logística de ALCASA, en una segunda comunicación, les hizo saber que procedería a vetarlos comercialmente a nivel nacional, sobre todas las filiales de la CVG, las refinerías de petróleo venezolanas y productores de químicos con el fin de evitar que una situación tan perjudicial pudiera presentarse nuevamente en futuros procesos de compra de ese material.

Esta última comunicación tuvo respuesta del Presidente de ABB TRADING, James Martin, quien propuso una reunión en la ciudad de Miami en fechas 21 y 22 de diciembre de 1992, con el fin de llegar a una solución amigable para ambas partes, a dicha reunión acudieron en representación de ALCASA, el Vicepresidente de Logística, ciudadano Edgar Sulyma y el prenombrado Contralor Interno.

En conexión con lo anterior explicó, que el Vicepresidente de Logística y el Contralor Interno de ALCASA, a pesar de tener conocimiento de los hechos narrados evidentemente perjudiciales al patrimonio público y a la salud de los trabajadores de ALCASA que manipularon la Criolita Recuperada, sin estar facultados por la Junta Directiva firmaron un contrato en el cual pactaron las siguientes condiciones:

"1. ALCASA será recompensada con un monto de US\$400.000 pagaderos(...)de la siguiente manera a) ABB pagará el monto de US\$250.000 mediante transferencia telegráfica a la cuenta designada por ALCASA antes del 31 de diciembre de 1992. (...) b) el saldo de US\$150.000 será reembolsado a CVG ALCASA por el sucesor de ABB Trading Corporation en el negocio de comercialización de químicos por lote mediante una rebaja convenida de mutuo acuerdo (tentativamente US\$ 20,00 por tonelada métrica) contra entregas de 1993, a ser acreditados a ALCASA, previo recibo de pago por parte de la compañía sucesora de ABB, de los bienes despachados a ALCASA (...) El pago del monto total será efectuado a la compañía sucesora de ABB mediante carta de crédito irrevocable y confirmada.(...)ALCASA conviene en comprar, conforme a este escenario, un total de 4500TM de criolita sintética y 3000TM de fluoruro de aluminio. Estas cantidades serán entregadas a ALCASA en 1993(...)Las partes también tienen previsto continuar el suministro de dicho material después de 1993, aunque no se haya efectuado ningún reembolso sobre dicho suministro. 2. ABB o su sucesor desplegará sus mejores esfuerzos para obtener el convenio de ALCAN de aceptar de vuelta 1200 TM de criolita sintética ALCAN que actualmente forman parte del inventario de ALCASA. 3. Todas las sanciones por parte de CVG ALCASA, CVG o cualquiera otra de sus compañías afines contra ABB y sus filiales y contra HTR Representaciones, Tyrone Serrao y/o cualquier persona natural o jurídica relacionada con estos, será retirada inmediatamente después que CVG ALCASA haya recibido el pago de US\$250.000 (...) 4. Las partes entienden que ABB TRADING CORPORATION y/o sus filiales o compañías matrices no tendrán responsabilidad alguna por las obligaciones y desempeños de su compañía sucesora."

Del texto del referido contrato, la representación de la Contraloría General de la República señaló, que en el mismo se aceptó una compensación de US\$ 400.000,00, de los cuales consta en el expediente administrativo que ALCASA, solamente recibió US\$ 250.000,00, monto éste que no puede considerarse suficiente, ya que sólo el sobreprecio con que fue pagada la Criolita recuperada, sin incluir los daños operativos, los daños a la salud de los trabajadores y los derivados de la depreciación monetaria, alcanzaba la cantidad de US\$ 1.650.000,00.

Igualmente destacó, que en el citado convenio, también se estipuló que al recibir ALCASA los US\$ 250.000,00, tanto ella como la Corporación Venezolana de Guayana y sus filiales, retirarían todas las sanciones contra ABB TRADING, sus compañías afines, contra HTR Representaciones, Tyrone

Serrao y/o cualquier persona natural o jurídica relacionada con éstos y más aún se liberó expresamente a éstos de responsabilidad frente a ALCASA por las obligaciones y desempeño de la compañía sucesora de ABB TRADING.

En conclusión, afirma la representante del Organismo Contralor, con la suscripción del referido Convenio se desmejoraron significativamente derechos y acciones de ALCASA, no sólo porque se aceptó como indemnización por el daño causado una cantidad ínfima en relación con la estimada previamente por el entonces Contralor Interno de ALCASA, sino, porque desde el momento en que la Junta Directiva, como órgano facultado de acuerdo a los Estatutos Sociales de la empresa para suscribir, resolver o rescindir todo tipo de contrato, decidió ratificar el Convenio suscrito por funcionarios que, a su entender, no tenían facultad para hacerlo, aparte de aceptar la suma de US\$400.000,00, como indemnización, también renunció a todas las acciones que podía ejercer para lograr la indemnización por los daños derivados del sobreprecio con que la empresa, "fraudulentamente", vendió la Criolita Recuperada, de los gastos operativos, y sobre todo la salud de los trabajadores, además de que fueron levantadas las medidas cautelares en relación al pago que había dictado la Contraloría Interna de ALCASA en relación a la suspensión de pagos.

De modo pues, que con dicha actuación el impugnante como miembro de la Junta Directiva convalidó el desmejoramiento de acciones y derechos de ALCASA y se hizo solidariamente responsable, comprometiendo su responsabilidad administrativa en los términos previstos en el artículo 41, numeral 8 de la derogada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, el cual tipifica como una irregularidad susceptible de generar responsabilidad administrativa, el hecho de que un funcionario público deje prescribir o permita que se desmejoren acciones o derechos de un organismo público, bien sea por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente. Se trata de una negligencia u omisión dañosa para el organismo, ya que el funcionario no ejecuta la actividad que estaba obligado a realizar, o lo hace de un modo insuficiente o defectuoso.

En este mismo orden de ideas, afirmó que quedó demostrado que el Convenio ratificado por la Junta Directiva en la sesión celebrada el día 21 de enero de 1993, se tradujo en una desmejora de los derechos y acciones de ALCASA frente a la compañía extranjera ABB TRADING, sus filiales, sucesora y representante en Venezuela, y más aún que se perdieran las acciones y derechos de la citada empresa estatal relativos a la indemnización de los daños y perjuicios derivados de la venta fraudulenta de la Criolita Recuperada, por hacerlos valer en forma negligente.

IV

ACTO DE INFORMES

En fecha 19 de septiembre de 2000, oportunidad fijada para que tuviese lugar el acto de informes, sólo compareció la abogada representante del Órgano Contralor, reprodujo los alegatos esgrimidos en el escrito de oposición al recurso interpuesto, haciendo énfasis en que el ciudadano Luis Hinestrosa Pocaterra, debía ser declarado responsable en lo administrativo en su condición de Director Principal de la Junta Directiva de la Empresa CVG Aluminios del Caroní, S.A., (CVG-ALCASA), por haber ratificado en la sesión de Junta Directiva celebrada el 21 de enero de 1993, un convenio en el cual se acordó que la compañía ABB TRADING compensara a ALCASA con la cantidad de US\$400.000,00, por los daños que le causó con el suministro de 3.000 toneladas métricas de Criolita sintética recuperada, sin que se hubiese estimado el monto total al cual ascendían los daños causados y pese a que en dicho convenio la citada Empresa del Estado renunció a todas las sanciones que pudieran derivarse de tal incumplimiento. A los efectos de establecer la responsabilidad administrativa, el Órgano Contralor, sostuvo que dicha conducta configuraba el supuesto de hecho previsto en el numeral 8 del artículo 41 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Posteriormente, en fecha 26 de septiembre de 2000, los apoderados judiciales del impugnante consignaron escrito de observaciones a los informes en los cuales reprodujeron los alegatos esgrimidos en el recurso de nulidad e hicieron referencia a la insistencia de la representación de la Contraloría General de la República, en el sentido de desconocer, que el negocio de la adquisición de la Criolita Recuperada estuvo bajo la sola responsabilidad y autoridad del Presidente de ALCASA, en uso de sus facultades estatutarias y administrativas. Sin embargo, señaló que esta última circunstancia, quedó absolutamente probada en autos, sobre todo por los elementos de juicio incorporados al expediente mediante el Oficio del 4 de agosto de 2000, dirigido a esta Sala, por el Sr. Gustavo Rondón Fragachan, representante judicial de CVG-ALCASA, esto es, el Manual de Delegación de Autoridad aprobado en la Junta Directiva del 13 de febrero de 1992, mediante el cual esa Junta delega en el Presidente de ALCASA, entre otros, la "colocación" de las órdenes de compra o contratos de materia prima hasta Bs. 250.000.000,00; el Acta de Junta Directiva N° 1992-04 del 10 de marzo de 1992, en la cual se aprueba la modalidad de contratación por adjudicación directa, previa consulta de precio, entre otras, de la

materia prima Criolita y el listado de órdenes de compra o contratos iguales o superiores a Bs. 20.000.000,00, firmados por el Presidente de ALCASA durante mayo-agosto 92, presentado a la Junta Directiva de esa empresa N° 1992-16 del 15 de septiembre de 1992.

Asimismo señalaron, la “*contumaz*” actitud del Órgano Contralor de no considerar el hecho de que para el momento en que la Junta Directiva es informada del Convenio de fecha 21 y 22 de diciembre de 1992, este ya había sido discutido, firmado y parcialmente ejecutado, pues el primer pago contemplado en él, ya había sido recibido por ALCASA.

Seguidamente explicaron que, “*al momento de llegar a consideración de la Junta Directiva el asunto de la Criolita, se trataba, para ese momento, de un convenio que no sólo se hallaba válidamente celebrado sino que además ya se había comenzado a ejecutar pues ALCASA ya había recibido hacía un mes la cantidad de US\$ 250.000 de ABB TRADING. En este sentido, aún en el supuesto negado de que los funcionarios que lo celebraron no tuviesen capacidad para ello, lo ocurrido hasta ese momento bastaba para entender que ALCASA había consentido, subsanado y convalidado cualquier vicio en dicha negociación. Por todo ello no podía la Junta Directiva resolver algo distinto a lo que resolvió en su sesión de fecha 21 de enero de 1993.*”

El perjuicio o desmejora que pudiere existir en el presente caso ya se había consumado para la fecha en que la Junta toma razón del convenio y ese cuerpo solo trataba de que la empresa no se desmejorara o perjudicara aún más.”

Finalmente expresaron, que de las declaraciones rendidas por miembros de la Junta Directiva de ALCASA, en la sede de la Contraloría General de la República, con ocasión del procedimiento de formulación de cargos, se pone de manifiesto que las sanciones a las que se hacía referencia en el Convenio eran a las de tipo comercial, que la propia ALCASA le había impuesto, pero que al mismo tiempo se había acordado contratar a un bufete de abogados con la finalidad de estudiar la procedencia de acciones civiles o penales en contra de la compañía ABB TRADING.

Por otra parte, en fecha 28 de septiembre de 2000, la abogada representante del Máximo Órgano Contralor, consignó escrito explicando que durante el transcurso del presente proceso tuvo lugar el acto de informes, en fecha 19 de septiembre de 2000, y durante el cual sólo ella compareció, consignando el respectivo escrito.

En este sentido, señaló que el 26 de septiembre de 2000, fuera del lapso previsto en el artículo 513 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente en este procedimiento, compareció la representación del recurrente y consignó escrito de observaciones a los informes.

Considera la representación del Órgano Contralor, que el referido escrito no debe ser apreciado por la Sala, en virtud de que el derecho a observar los informes de la otra parte puede hacerse valer siempre y cuando la parte que lo pretenda haya consignado oportunamente sus propias conclusiones escritas, debido a que lo contrario implicaría el otorgamiento de una nueva oportunidad para informar a quien no presentó sus informes en la oportunidad legal correspondiente.

La abogada de la Contraloría General de la República, sustentó lo anteriormente expresado en el criterio jurisprudencial sentado por la extinta Corte Suprema de Justicia, en numerosos fallos, entre ellos, el del 7 de octubre de 1993, (Controles Venezolanos, C.A., CONVENCA Vs. CVG Aluminio del Caroní, S.A., ALCASA).

Por último indicó, que según el criterio señalado, al no consignar el recurrente su escrito de informes en la oportunidad fijada por esta Sala, perdió el derecho a observar o contradecir los argumentos contenidos en los informes presentados por el Organismo Contralor, razón por la cual solicitó que dichas observaciones no fueran apreciadas por la Sala.

V

MOTIVACIONES PARA DECIDIR

Pasa esta Sala a pronunciarse sobre el recurso de nulidad interpuesto y en tal sentido observa:

Se ha intentado recurso contencioso administrativo de nulidad contra la Resolución de fecha 31 de agosto de 1998, dictada por el Contralor General de la República, en la cual confirmó la Decisión de fecha 8 de enero de 1998, emanada de la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada de dicho Órgano Contralor, en donde se declaró la responsabilidad administrativa del ciudadano Luis Hinestroza Pocaterra, antes identificado, según lo previsto en el artículo 41, numeral 8, de la entonces vigente Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

En su escrito recursivo el impugnante alegó, que el acto administrativo emanado de la Contraloría General de la República se encuentra viciado

de falso supuesto, al motivar la declaratoria de responsabilidad administrativa que se le imputa, en una pretendida violación del artículo 41, numeral 8 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, que a su entender no concuerda con la situación planteada por no configurarse en ningún momento los supuestos de aplicación de la norma referida, en la que pretende la Administración fundamentar su proceder sancionador.

Por otra parte, explicó que un acto administrativo incurre en falso supuesto cuando el órgano decisor establece de manera falsa o inexacta un hecho concreto en su pronunciamiento, bien por error de apreciación de los elementos considerados, o porque la prueba en que se sustenta su afirmación es inexistente.

Al efecto observa la Sala, que es criterio reiterado que el falso supuesto se manifiesta de dos formas, a saber: cuando la Administración al dictar un acto administrativo, fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o no relacionados con el o los asuntos objeto de decisión, incurre en el vicio de falso supuesto de hecho. También puede ocurrir que los hechos que dan origen a la decisión administrativa aunque se corresponden con lo acontecido y sean verdaderos, la Administración al dictar el acto los subsume en una norma errónea o inexistente en el universo normativo para fundamentar su decisión, lo cual incide decisivamente en la esfera de los derechos subjetivos del administrado. En este último caso, se está en presencia de un falso supuesto de derecho, pero en ambos casos, la actuación administrativa sería nula.

Desde esta perspectiva, pasa esta Sala a determinar si en efecto el acto impugnado incurrió en el prenombrado vicio, y en tal sentido observa:

En el presente caso, la norma que sustenta jurídicamente la decisión administrativa adoptada está contenida, en el artículo 41, numeral 8 de la derogada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, el cual establece:

“Serán sancionados con multa de diez mil a quinientos mil bolívares los funcionarios públicos que:

1. ... Omissis...”

8. Dejen prescribir o permitan que desmejoren acciones o derechos de los organismos públicos, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente.

En este sentido observa la Sala, que el artículo 26 del Acta Constitutiva de la Compañía CVG-ALCASA, asentada en los folios 315 y 316 del expediente administrativo señala que, *"La Junta Directiva es el órgano administrativo de la compañía con las más amplias facultades de administración y disposición, sin otras limitaciones que las establecidas en la ley y en el documento constitutivo estatutos y sin perjuicio de las facultades de representación que corresponden a su Presidente"*.

Asimismo, del artículo 38 de la mencionada Acta Constitutiva se desprende cuales son las atribuciones de la Junta Directiva como órgano encargado de administrar los negocios de la Empresa; en él se establece:

"1. ...Omissis..."

7. Dirigir, administrar y manejar todos los bienes y negocios y operaciones de la compañía.

8. Autorizar la celebración y rescisión a nombre de la compañía y mediante documento público o privado de toda clase de contratos, ya sean civiles, mercantiles o industriales, de administración o en general cualquier otra clase de contratos.

9. ...Omissis...

10. Autorizar la compra y venta, con o sin reserva de dominio ya sea al contado o a plazos, adquirir, aceptar, ceder, enajenar, permutar, traspasar, y de cualquier otro modo disponer de toda clase de derechos o bienes muebles o inmuebles (...).

17. Delegar el ejercicio de una o varias de sus atribuciones en el Presidente o uno o más Directores o en funcionarios de la compañía."

Con relación al Presidente de la Sociedad Mercantil CVG-ALCASA, el artículo 41 de la citada Acta Constitutiva y Estatutaria dispone que, *"El Presidente ejercerá la representación legal de la compañía y será el órgano ejecutor de las decisiones de la asamblea de accionistas y de la Junta Directiva por sí o a través de los funcionarios que éste designe..."*.

Entre sus deberes y atribuciones se encuentran:

"1. Convocar y presidir las sesiones de la Junta Directiva y las asambleas de accionistas.

2. Ejecutar o hacer ejecutar las decisiones de la Junta Directiva o de las asambleas.

3. Omissis

6. *Suscribir todos los documentos relativos a las operaciones de la compañía.*

10. *Constituir apoderado judicial o factores mercantiles, previa aprobación de la Junta Directiva y fijar las facultades de los mismos, inclusive aquellas para convenir, transigir, desistir, hacer posturas en remates, comprometer en árbitros...”*

12. *Delegar, bajo su responsabilidad, mediante poderes, o en cualquier otra forma, una o más de sus atribuciones en cualesquiera de los Directores u otros funcionarios de la compañía.”*

La lectura de los artículos transcritos evidencian, que la Junta Directiva de ALCASA es el órgano legalmente facultado para suscribir, resolver o rescindir todo tipo de contrato, así como para designar a determinados funcionarios de la Compañía en tales actividades; y su Presidente, el órgano ejecutor de las decisiones de la Asamblea de Accionistas y de la Junta Directiva, con la posibilidad de delegar sus atribuciones en otros funcionarios.

Por lo antes expuesto, la Sala considera que el alegato sostenido por el recurrente en el cual expresa que el Presidente de ALCASA, está plenamente habilitado estatutariamente para obligar válidamente a dicha Empresa frente a terceros, así como la posibilidad de delegar tal actuación en cualquier funcionario de la Compañía, no se corresponde con lo establecido en el artículo 41 de los Estatutos Sociales antes citado. Tal potestad se encuentra conferida a la Junta Directiva de CVG-ALCASA, según lo prevé el artículo 38 del documento estatutario, que establece:

“1. ...Omissis...”

7. *Dirigir, administrar y manejar todos los bienes y negocios y operaciones de la compañía.*

8. *Autorizar la celebración y rescisión a nombre de la compañía y mediante documento público o privado de toda clase de contratos, ya sean civiles, mercantiles o industriales, de administración o en general cualquier otra clase de contratos.*

9. *...Omissis...”*

Adicionalmente, el recurrente alegó que el Manual de Delegaciones de CVG-ALCASA, Capítulo V LOGÍSTICA GUAYANA, aprobado por la Junta

Directiva de la Empresa bajo el N° 13/92 del 28/07/92 vigente para la época, establecía que el Presidente de la Compañía se encontraba autorizado para la celebración de contratos de compra de Criolita; en este sentido, la Sala observa que en el folio 252 del referido manual se desprende que la *"Solicitud de Compra o Contrato"* de materias primas (Criolita), productos semielaborados y chatarra de aluminio por montos de Bs. 250.000.001 en adelante corresponde al Presidente de la Empresa, pero la *"Orden de compra o contrato"* se encuentra asignada a la Junta Directiva y se requiere en el caso de adquisición de *"materias primas"* el análisis previo y recomendación del Comité de Materias Primas.

En conexión con lo anterior, el folio 346 del expediente administrativo se observa la *"Correspondencia Interdepartamental"* No. IMP-024/92 de fecha 21 de abril de 1992, suscrita por el Ingeniero de Control de Calidad, Materias Primas e Insumos, ciudadano Gilberto Prieto, quien manifestó:

"Con respecto al producto Criolita Recuperada ofertada por la firma ALCAN CHEMICALS, de acuerdo con su comunicación del 03/04/92, se le informa que dicho producto presenta las siguientes desviaciones con respecto a la Norma ALCASA.

-Contenido de Criolita: 6,6 por debajo del Mín.

-Contenido de Aluminio: muy por encima del Mín. permitido

Además no reporta Mín. y Máx. en los demás parámetros.

Por lo expuesto, la oferta se rechaza técnicamente." (Negritas de la Sala).

De lo anterior la Sala observa, que existía un antecedente técnico de control de calidad de CVG ALCASA con relación a la Criolita Recuperada que ofertó la Compañía Alcan Chemicals y que además rechazó para su compra.

Asimismo, los folios 106 y 107 del expediente administrativo evidencian que el Memo de fecha 7 de mayo de 1992, también suscrito por el Ingeniero de Control de Calidad de ALCASA, Gilberto Prieto, señala:

"En vista de que ninguna de las 14 ofertas de Criolita Sintética, anexas a sus comunicaciones MPR-067/92 y MPR-069/92, cumplen con las especificaciones ALCASA en todos sus parámetros, C. Calidad de Mat. Primas se reunió con Ingeniería de Proceso para analizar la posibilidad de seleccionar las ofertas cuyas desviaciones afectaran en grado menor el proceso.

(...) De acuerdo con lo anterior, se decidió aprobar técnicamente las ofertas presentadas por las firmas INTERTRADE Y HTR REPRESENTACIONES, a pesar de las desviaciones, con respecto a la Norma ALCASA..." (Negrillas de la Sala).

Lo antes transcrito, es demostrativo que la Empresa CVG ALCASA había rechazado técnicamente, previo análisis químico, la Criolita Recuperada ofertada por la empresa Alcan Chemical, ya que no cubría en su composición las exigencias mínimas de las normas de ALCASA.

Por otra parte, en cuanto a lo alegado por los apoderados judiciales del recurrente respecto a que *"...los funcionarios firmantes del aludido convenio tenían muy alto rango dentro de la estructura administrativa y gerencial de ALCASA, (...) y que fueron autorizados tanto por el Presidente de ALCASA (representante legal de la compañía y con capacidad para delegar tal representación), como por el Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana CVG, propietaria de las acciones de ALCASA, para viajar, negociar, y solucionar lo referente a la operación de la criolita..."*.

La Sala Observa que la presunta autorización para viajar al exterior y solucionar el problema de la Criolita a la cual hacen referencia los apoderados judiciales del recurrente, se trata de un Punto de Cuenta el cual contiene una solicitud de autorización para viajar a Miami a sostener reuniones con los directivos de la empresa ABB TRADING CORPORATION para solucionar el problema causado por la Criolita Recuperada, y no como sostienen los representantes del impugnante, una autorización que le permitía, a los funcionarios designados, suscribir convenios con los directivos de ABB TRADING CORPORATION en la ciudad de Miami. (Subrayado de la Sala).

Por otra parte, tampoco se evidencia del referido *Punto de Cuenta*, que la Junta Directiva de ALCASA haya otorgado autorización para suscribir convenio o contrato alguno, por cuanto del análisis de su contenido no se menciona en ningún momento que ese Órgano decisor haya aprobado o autorizado la suscripción del citado Convenio reparatorio.

Dicho punto de cuenta es del tenor siguiente:

"Se solicita autorización de la Presidencia para que los Sres. Edgard Sulyma/Vicepresidente de Logística y Miguel Natera / Contralor Interno viajen a la ciudad de Miami durante los días 20, 21 y 22 de diciembre de los corrientes, a fin de sostener reuniones con el Presidente y ejecutivos de la empresa ABB Trading para solucionar el problema de la Criolita adquirida a dicha empresa."

Asimismo, observa esta Sala, que en el folio 650 del Expediente Administrativo se encuentra copia certificada de Fax con fecha 15 de diciembre de 1992, emanado de la Presidencia de la CVG, Ciudad Guayana, en el cual el ciudadano Roberto Arreaza Contasti, Presidente Encargado de dicha Empresa, autoriza al Vicepresidente de Logística Edgar Sulyma y al Contralor Interno, ciudadano Miguel Natera, para que viajen a la ciudad de Miami los días 20, 21 y 22 de diciembre de 1992, con el fin de sostener reuniones con el Presidente y Ejecutivos de ABB TRADING; siendo así, mal puede interpretarse que lo contenido en el citado Fax, sea parte de una autorización para firmar convenios o llegar a acuerdos definitivos sin antes consultar a la Junta Directiva de CVG, único Órgano facultado para tomar decisiones de tal naturaleza.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, y después de la revisión del expediente administrativo, esta Sala considera que los funcionarios que suscribieron el mencionado Convenio reparatorio, además de actuar sin la debida autorización del Órgano competente (Junta Directiva de CVG ALCASA), tampoco actuaron por delegación del Presidente de la Empresa CVG, quien por los propios Estatutos Sociales de dicha sociedad, tiene vedada la posibilidad de delegar una atribución que no le corresponde, como lo es la de suscribir convenios reparatorios a nombre de la sociedad mercantil CVG ALCASA.

En este mismo sentido, de la revisión exhaustiva del expediente administrativo, la Sala no encontró documentación alguna, la cual pudiera dar fe, de que la Junta Directiva de CVG ALCASA, hubiese delegado en su Presidente la operación de compra de las 3.000 toneladas métricas de Criolita Recuperada a la compañía ABB TRADING por el monto de US\$ 2.490.000,00; asimismo no consta en el expediente delegación alguna realizada por el Presidente de CVG ALCASA, en los prenombrados funcionarios que firmaron el Convenio reparatorio en la ciudad de Miami.

Respecto a lo anterior, la Sala es del criterio que los convenios suscritos indebidamente por funcionarios públicos incompetentes, como el caso aquí planteado, bien sea con empresas nacionales o extranjeras en los cuales se perjudiquen o desmejoren los intereses patrimoniales del Estado, deben considerarse inválidos.

Por otra parte aducen los apoderados judiciales del recurrente, que con la ratificación del citado Convenio reparatorio, su representado no incurrió en el supuesto de hecho previsto en el numeral 8 del artículo 41 de la derogada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, ya que

CVG ALCASA no renunció a ejercer ningún derecho o acción judicial en contra de la compañía ABB TRADING ni se desmejoraron los derechos de ALCASA.

El referido Convenio es del siguiente tenor:

"1. ALCASA será recompensada con un monto de US\$400.000 pagaderos(...)de la siguiente manera a) ABB pagará el monto de US\$250.000 mediante transferencia telegráfica a la cuenta designada por ALCASA antes del 31 de diciembre de 1992. (...) b) el saldo de US\$150.000 será reembolsado a CVG ALCASA por el sucesor de ABB Trading Corporation en el negocio de comercialización de químicos por lote mediante una rebaja convenida de mutuo acuerdo (tentativamente US\$ 20,00 por tonelada métrica) contra entregas de 1993, a ser acreditados a ALCASA, previo recibo de pago por parte de la compañía sucesora de ABB, de los bienes despachados a ALCASA (...) El pago del monto total será efectuado a la compañía sucesora de ABB mediante carta de crédito irrevocable y confirmada.(...)ALCASA conviene en comprar, conforme a este escenario, un total de 4500TM de criolita sintética y 3000TM de fluoruro de aluminio. Estas cantidades serán entregadas a ALCASA en 1993(...)Las partes también tienen previsto continuar el suministro de dicho material después de 1993, aunque no se haya efectuado ningún reembolso sobre dicho suministro. 2. ABB o su sucesor desplegará sus mejores esfuerzos para obtener el convenio de ALCAN de aceptar de vuelta 1200 TM de criolita sintética ALCAN que actualmente forman parte del inventario de ALCASA. 3. Todas las sanciones por parte de CVG ALCASA, CVG o cualquiera otra de sus compañías afines contra ABB y sus filiales y contra HTR Representaciones, Tyrone Serrao y/o cualquier persona natural o jurídica relacionada con estos, será retirada inmediatamente después que CVG ALCASA haya recibido el pago de US\$250.000 (...) 4. Las partes entienden que ABB TRADING CORPORATION y/o sus filiales o compañías matrices no tendrán responsabilidad alguna por las obligaciones y desempeños de su compañía sucesora."

De la lectura del Convenio, antes transcrito, (folios 551, 552 y 553 del expediente administrativo), la Sala observa que en la Cláusula 1. literal b), se le pudo haber creado la obligación a la Empresa CVG ALCASA de comprar en el año 1993, cuatro mil quinientas toneladas métricas de Criolita Sintética (4.500TM) y tres mil toneladas métricas (3.000TM) de Fluoruro de Aluminio a la compañía ABB TRADING o a su Sucesora. Asimismo, que ALCASA continuaría comprando esos materiales después de 1993, inclu-

sive si la empresa sucesora no reembolsaba los veinte dólares (\$20) por cada tonelada métrica de Criolita que estaba obligada a comprar en 1993 y 1994; además, dicho Convenio liberaba de toda responsabilidad a la compañía ABB TRADING CORPORATION y/o sus filiales o compañías matrices, por las obligaciones adquiridas por su Sucesora en el suministro de los referidos materiales durante los años señalados.

Observa también la Sala, que la Cláusula 3 del referido Convenio colocaba en clara desventaja a la empresa ALCASA al aceptarse el retiro de las sanciones posibles que ella hubiese podido ejercer contra ABB TRADING CORPORATION y sus filiales, a HTR Representaciones y a su Presidente Tyrone Serrao y/o cualquier persona natural o jurídica vinculadas con la irregularidad ocurrida al adquirir las 3.000 toneladas métricas de Criolita Recuperada.

Conforme a lo expuesto se concluye que la firma de este Convenio no sólo buscaba comprometer a ALCASA a continuar una relación comercial con una Compañía cuestionada por sus actuaciones irregulares, como lo fue el suministro de Criolita Recuperada de baja calidad contra una orden de Criolita Sintética primaria, según lo demuestran los folios 1 al 4, 10, 11, 12, 184, 228 y 229 del expediente administrativo, lo cual acarreó graves problemas reflejado en los altos costos y el estado sanitario de los trabajadores de ALCASA (folio 194 y 206 al 210 del expediente administrativo), sino que se pretendió obligarla a continuar relaciones comerciales durante los años 1993 y 1994 en situación de desventaja, tal como se desprende del mencionado Convenio reparatorio.

Asimismo, se le impuso a ALCASA aceptar como compensación por el daño causado la cantidad de US\$400.000,00, cuando sólo el sobreprecio con que fue pagada la Criolita Recuperada, alcanzaba la cantidad de US\$1.650.000,00, estimado de los daños que fue calculado por el ciudadano Miguel Natera, cuando en 1992 actuaba como Contralor Interno de ALCASA.

En tal sentido, se desprende del folio 186 del expediente administrativo que el precio de mercado de la Criolita Recuperada era de US\$ 280,00, por tonelada métrica y CVG ALCASA la pagó a US\$830,00, es decir, con un sobreprecio de US\$ 550,00, sobre cada una de las 3.000 toneladas métricas compradas por ALCASA.

En conexión con lo antes expuesto, la Sala considera que la suscripción del mencionado Convenio por los funcionarios de CVG ALCASA, desmejoró

significativamente los derechos y posibles actuaciones judiciales de esta empresa.

Adicionalmente, desde el momento en que la Junta Directiva decidió ratificar dicho Convenio con conocimiento de todas las irregularidades que de él se desprenden, aceptando en indemnización por los daños y perjuicios la irrisoria cantidad de US\$400.000,00, así como, la renuncia a la posibles acciones judiciales que se hubiesen podido ejercer contra la compañía ABB TRADING, más la aceptación definitiva de las demás cláusulas leoninas que de dicho Convenio se desprenden, colocaron en evidente situación de desventaja a esta estratégica empresa del Estado, frente a la compañía extranjera ABB TRADING CORPORATION.

De tal forma, que el impugnante, actuando con el carácter de Director Principal de la Junta Directiva de ALCASA, con la conducta negligente y omisiva antes descrita, no esperada de un diligente administrador o de un buen padre de familia, convalidó un Convenio a todas luces fraudulento, que desmejoró las acciones y derechos de ALCASA, incurriendo en responsabilidad administrativa en los términos establecidos en el artículo 41, numeral 8, de la entonces vigente Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Así se decide.

Por las razones antes expuestas considera la Sala, que al contrastar los hechos imputados por la Contraloría General de la República al recurrente con el supuesto de hecho previsto en la prenombrada norma de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, resulta evidente que su actuación encuadra en la hipótesis allí prevista, por lo tanto, debe desecharse el alegato de falso supuesto denunciado por el impugnante. Así se decide.

En cuanto al alegato del impugnante relativo a la improcedencia de la multa confirmada por la resolución recurrida, esta Sala ratifica el criterio expuesto por la Contraloría General de la República, referido a que la actividad sancionatoria en materia administrativa no resulta totalmente equivalente a la penal, por cuanto existen diferencias derivadas del hecho de que en el marco doctrinario y normativo de esta última, aparecen consagradas reglas claras acerca de la identificación de las circunstancias atenuantes o agravantes que dan lugar a un aumento o rebaja de la pena; mientras que en la actividad sancionatoria administrativa y concretamente en lo concerniente a la imposición de sanciones administrativas, como en el presente caso, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, no establecía determinados actos o situaciones específicas constitutivas de las circunstancias que permitan rebajar o aumentar la pena.

En efecto, el artículo 43 de la mencionada Ley dispone que *“Para la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta Ley, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción y la naturaleza de la actividad del organismo o entidad en la cual preste sus servicios el sancionado.”* Este margen de discrecionalidad no significa que la sanción que se imponga quede al arbitrio de la Administración, pudiendo de esa manera evadir la legalidad del acto e incurrir en un abuso de poder, sino que, por el contrario, el ejercicio de la actividad sancionadora está sometido a los límites establecidos en los respectivos preceptos aplicables, que en el caso de autos aluden únicamente a la disposición antes citada.

Por lo tanto, no existe posibilidad alguna para admitir que el Organismo Contralor incurrió en un exceso al imponer la multa en su límite máximo si se considera la gravedad de la infracción cometida por el recurrente, cuando ratificó en su condición de miembro de la Junta Directiva de ALCASA, el Convenio reparatorio donde se lesionó el patrimonio público de la República y se desmejoraron las acciones y derechos de la mencionada sociedad mercantil frente a la compañía ABB TRADING, sus filiales y sucesora, así como frente a la empresa HTR REPRESENTACIONES, que actuó con el carácter de representante en Venezuela de ABB TRADING, de allí que la resolución recurrida no es trasgresora del artículo 50 de la derogada Constitución de 1961. Así se decide.

VI DECISIÓN

En virtud de los razonamientos precedentemente expuestos, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** el recurso contencioso-administrativo de nulidad ejercido por el ciudadano **LUIS HINESTROSA POCATERRA**, antes identificado, contra el acto administrativo contenido en la Resolución de fecha 31 de agosto de 1998, dictada por el **CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por la cual confirmó la Resolución de fecha 8 de enero de 1998, emanada de la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República, mediante la cual se le declaró en responsabilidad administrativa, en su condición de Director Principal de la Junta Directiva de la Empresa CVG ALUMINIO DEL CARONÍ S.A., (CVG-ALCASA) durante el año 1993. En consecuencia, queda firme el acto administrativo recurrido.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Archívese el expediente. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los seis (06) días del mes de julio del año dos mil cinco (2005). Años 195º de la Independencia y 146º de la Federación.

La Presidenta,
EVELYN MARRERO ORTÍZ

La Vicepresidenta Ponente
YOLANDA JAIMES GUERRERO

Los Magistrados,
LEVIS IGNACIO ZERPA

HADEL MOSTAFÁ PAOLINI
EMIRO GARCÍA ROSAS

La Secretaria (E),
SOFÍA YAMILE GUZMÁN

El siete (07) de julio del año dos mil cinco, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 04619, la cual no está firmada por el Magistrado Hadel Mostafá Paolini, por no estar presente en la Sesión por motivos justificados.

La Secretaria (E),
SOFÍA YAMILE GUZMÁN



EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento para el Desarrollo de las Sesiones Ordinarias de la Asamblea General de la OLACEFS, aprobado mediante Resolución 010-2003-AG-en la XIII Asamblea General de la citada organización, realizada en La Habana, Cuba, en el año 2003, la Contraloría General de la República de Chile, en su condición de presidente coordinador del tema 2 "El Control de los Servicios Municipales o Locales", asistido por la Auditoría General de la Nación Argentina, secretario relator del tema, elaboró el documento guía, es decir el cuestionario para guiar a los miembros a realizar sus colaboraciones técnicas y la propuesta inicial en el que expone su criterio como presidente coordinador acerca de los asuntos concernien-

tes al tema. De seguidas se insertan ambos documentos.

DOCUMENTO GUÍA PARA LA REDACCIÓN DE LAS COLABORACIONES TÉCNICAS PARA EL TEMA 2 "EL CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES"

Mediante Acuerdo N° 489/03/2004, adoptado en la XXX Sesión del Consejo Directivo, realizada en Ciudad de Panamá, en marzo 2004, se aprobó como Tema Técnico 2, a ser desarrollado en la XIV Asamblea General de la OLACEFS, "El Control de los Servicios Municipales y Locales", delegando en la Secretaría Ejecutiva, la conformación del Comité Técnico Coordinador correspondiente.

**MATERIAS DE INTERÉS
SOLICITADAS, COMO APOORTE O
COMPLEMENTO AL TEMA ANALIZADO**

**I. ANTECEDENTES GENERALES
SOBRE LA ORGANIZACIÓN
POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO, Y EN PARTICULAR DE
LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y
SERVICIOS MUNICIPALES O
LOCALES A NIVEL DE LOS
DISTINTOS PAÍSES
PARTICIPANTES:**

1. Precisar la denominación específica que reciben los servicios municipales o locales en ese país.
2. Descripción de la organización político administrativa del Estado, y ubicación de estos servicios en ella.
3. Refiérase al proceso de descentralización del Estado, y a la forma en que se planifican y ejecutan las políticas públicas particularmente en lo que se refiere a la participación de los servicios municipales o locales.
4. Cuáles son los principales actores que participan en el sistema de control aplicable a los servicios municipales o locales.
5. Principales funciones que cumplen cada uno de estos actores en relación con el control de estos servicios municipales.
6. Describa cuáles son los principales problemas y/o limitaciones que enfrenta esa EFS para controlar o intervenir en el control de los servicios municipales o locales.

7. Cuáles son los principales desafíos que enfrenta esa EFS para lograr un control eficiente, oportuno, y trascendente.
8. Principales normas que rigen a los servicios municipales o locales, y breve descripción de la materia o aspectos que de manera particular regula cada una de esas normas.
9. Principales funciones que cumplen dichos servicios municipales.
10. Autonomía de los servicios municipales o locales (desde el punto de vista político, financiero y administrativo).

**II. RECURSOS FINANCIEROS
DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES
O LOCALES:**

1. Principales fuentes de financiamiento de estas entidades, especificando: Ingresos propios o autogenerados (señalando los principales conceptos), y aportes externos (nivel central, empresas, u otros).
2. Qué porcentaje representan los ingresos propios o autogenerados respecto del total.
3. Señale cómo y a quién rinden cuentas de estos ingresos (a la entidad aportante, EFS, otro).
4. Cuáles son los principales conceptos de gasto en los que se invierten estos recursos.
5. Cómo se formula el presupuesto municipal y como se modifica.

III. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS REFERIDOS AL CONTROL EJERCIDO SOBRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES:

1. Cómo se encuentra organizada la EFS para controlar los servicios municipales.
2. Indique que tipo de controles y auditorías realiza la EFS para verificar que las municipalidades utilizan sus recursos con eficiencia y economía, y se ajusten a la normativa legal vigente.
3. Qué factores considera la EFS para priorizar sus acciones de control.
4. Cuáles son las áreas más sensibles o de mayor riesgo en la gestión municipal.
5. A quién se informa de los resultados del control. Destinatarios de los informes de auditoría (autoridad local, concejo municipal, congreso nacional, autoridades de gobierno, otros).
6. Indique si se realiza auditoría de gestión a los servicios municipales (la que conlleva un control de mérito, conveniencia o de resultado) y quién la realiza.
7. Qué aspectos o prácticas considera Ud., que debieran incorporarse o que debiera tener un Sistema de control eficiente.

IV. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y SU APLICACIÓN AL CONTROL:

1. Indique si la EFS utiliza herramientas y/o software computacionales

para realizar el control en los servicios municipales o locales (Indique para que fin o en que materia se utilizan).

2. Indique si la EFS dispone de información de los servicios municipales o locales previo a la planificación y ejecución del control. Si la respuesta es afirmativa, señale como la obtiene y para que la usa.
3. Cómo calificaría el grado de equipamiento y comunicaciones en materia informática, y cual es el nivel de acceso a Internet de los servicios municipales o locales.

V. ACÁPITE ESTADÍSTICO:

1. Número o universo de servicios municipales o locales.
2. Número de servicios municipales fiscalizados durante el año 2003.
3. Monto total de presupuesto de los servicios municipales, para el año 2003, expresado en U\$ (dólares estadounidenses).

PROPUESTA INICIAL

I. PRESENTACIÓN

En el marco de la XIV Asamblea General de la OLACEFS, a realizarse en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre el 16 y el 18 de noviembre del año en curso, la Contraloría General de la República de Chile, se propone contribuir al debate técnico de la Asamblea con el desarrollo del tema "El Control de los Servicios Municipales o Locales". La propuesta a desarrollar, y que incluirá las colaboraciones técnicas de

los países participantes, pretende determinar las competencias de las EFS y sus posibilidades de intervenir en el control en relación con el tema de estudio, e identificar las diferentes problemáticas que en la especie enfrentan las EFS de la región, para desarrollar este control.

II. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Las municipalidades como organismos de administración local, tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad respectiva, asegurando la participación de las personas que la integran en el progreso económico, social y cultural de la comuna, por lo que han asumido un papel cada vez más relevante en la prestación y gestión de los servicios públicos a que tienen derecho todos y cada uno de los ciudadanos, constituyéndose, de este modo, en agentes de desarrollo local.

Cada una de estas organizaciones cuenta con un patrimonio, formado por activos que pertenecen a todos, y persiguen un fin determinado. Esos recursos no pueden desviarse de su destino sin transgredir el principio de juridicidad, ni podrán dejar de emplearse en forma óptima, con eficiencia, economía y transparencia.

La experiencia chilena en el proceso de modernización del sector público, caracterizada entre otros aspectos por una tendencia hacia una mayor descentralización y desconcentración administrativa, se ha traducido en un

incremento de las funciones, atribuciones y recursos asignados y administrados por los municipios, lo que se ha ido complementando con una estrategia y un mayor esfuerzo del Gobierno Central para fortalecer la capacidad de gestión de las administraciones locales, que les permitan enfrentar con éxito los nuevos desafíos que se les plantean.

En este contexto, y considerando la relativa escasez de recursos con que cuenta el Estado para satisfacer las múltiples demandas sociales, sobre todo de aquellos sectores más postergados, adquiere cada vez mayor importancia el "Control de los Servicios Municipales o Locales", orientado a verificar que las municipalidades utilicen sus recursos con eficiencia, economía y transparencia, de modo que los beneficios de las políticas económicas y sociales del Estado, lleguen efectivamente a sus destinatarios. Además, el ejercicio de actividades de control, permite recoger información valiosa de enorme interés para la toma de decisiones de las autoridades nacionales y locales.

III. ANTECEDENTES

Muchos son los elementos y antecedentes que justifican una preocupación, y por ende una fiscalización o control eficiente y oportuno sobre los gobiernos y administraciones locales, entre los cuales pueden destacarse:

AUTONOMÍA

Habitualmente las municipalidades poseen un grado importante de autonomía, normalmente consagrada en las

Constituciones Políticas de los Estados y en Leyes Específicas. Esta autonomía implica en ocasiones, entre otros aspectos, que los municipios no se encuentran sometidos a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República ni de los Ministerios y, en general, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos del Gobierno Central.

Además, la autonomía municipal constituye una expresión del principio de descentralización administrativa, en el sentido que los gobiernos locales deben someter su acción a la Constitución y a las leyes, y actuar dentro de la competencia y atribuciones que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico, así como la necesidad de funcionar de manera coordinada con los demás servicios públicos, y coherente con los planes nacionales y regionales que regulan la respectiva actividad.

RECURSOS Y ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En general, los servicios municipales o locales gozan de autonomía para la administración de sus finanzas, la que involucra una gran variedad y volumen de recursos, cuyo adecuado manejo puede influir decisivamente en la eficiencia y eficacia de su gestión. Los diferentes recursos que administran, se pueden visualizar desde una perspectiva simplificada, atendiendo a su carácter de "ingresos propios o autoge-

nerados" o "Aportes" de recursos provenientes del Estado o Gobierno Central.

A modo de ejemplo, en el caso de Chile una de las fuentes más importantes de ingresos recaudados a nivel local son las contribuciones municipales entendiéndose por tales los pagos del impuesto por permiso de circulación de vehículos, otros gravámenes a la actividad comercial local, impuestos a la propiedad de Bienes Raíces, aplicación de multas, y cobro de derechos a las personas naturales o jurídicas que obtengan de la Administración Local alguna concesión, permiso o servicio.

Así también, la Ley de Presupuestos del Sector Público, de carácter anual, contempla Aportes del Tesoro Público y Ministerios, en lo principal, asociados a la ejecución de políticas y programas sociales de nivel nacional, tales como los relativos a la vivienda, educación, salud y empleo.

Responsabilidad de la Administración Local en el desarrollo social y económico de la comuna

Dimensionar la pobreza y diseñar estrategias para su superación aparecen como uno de los componentes centrales en la definición de las políticas públicas, de tal manera que la inserción y participación de la comuna en el desarrollo y crecimiento económico, y la atención y aplicación de programas destinados a brindar mayores oportunidades y satisfacer las



necesidades de la población con mayores carencias, pasan a ser temas cada vez más importantes en el rol que les corresponde asumir a los municipios, por lo cual se hace imprescindible el logro de una buena gestión en estas áreas.

En este contexto, las administraciones locales asumen la ejecución de diversos programas nacionales, de carácter sectorial, en materias de vivienda, de mejoramiento educativo, de fomento del empleo, de atención a menores, salud, etc. Incluyendo el otorgamiento de diversos subsidios sociales, los que se caracterizan por su alta sensibilidad e impacto en la ciudadanía, para quienes se hace vital que dichos recursos se apliquen correctamente.

Además, la gestión municipal conlleva la *prestación de servicios en forma directa a la comunidad*, los que normalmente son concesionados o contratados con terceros, por la vía de las licitaciones, y que se refieren a: servicio de aseo y recolección de residuos domiciliarios, mantención de áreas verdes y ornato, mantención y conservación del sistema de alumbrado público y semáforos.

Por otra parte, también es conveniente destacar la *responsabilidad que han debido asumir los servicios municipales o locales en la administración de otros servicios* o establecimientos, vinculados a la educación, salud, atención de menores y cementerios.

IV. OBJETIVOS Y ASPECTOS DESEABLES PARA EL ESTUDIO

Objetivo General:

Determinar el rol ejercido por los distintos actores que participan en el sistema de control, considerando los procesos de descentralización implementados en los países de la región, sus sistemas de gobierno, y la responsabilidad de los Estados en la coordinación, articulación y control de las acciones delegadas en las autoridades locales, así como la competencia de los órganos de control externo nacionales y su interacción con aquéllos que ejercen acciones de control externo en los niveles regionales y locales.

Objetivos Específicos:

- Establecer las responsabilidades y acciones ejercidas por los distintos actores que participan en el sistema de control y la interacción entre ellos.
- Determinar la responsabilidad de los distintos Estados de la región en la coordinación, articulación y control de las acciones delegadas en las autoridades locales.
- Precisar las diferentes problemáticas que enfrentan las EFS de la región para controlar o intervenir en el control de los servicios municipales o locales.

V. DESARROLLO DEL TEMA

La metodología de estudio, contemplará los siguientes aspectos:



- Aplicación de cuestionarios,
- Relevamientos normativos y funcionales,
- Clasificación y consolidación de la información,
- Emisión de pre-informe, y
- Elaboración de informe final.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tal como se desprende de los acápites anteriores, los servicios municipales o locales han asumido un rol cada vez más preponderante en el desarrollo local, para lo cual se les ha dotado de funciones, atribuciones y recursos orientados a mejorar su gestión tanto en el ámbito económico como en lo social y cultural.

Lo anterior, unido a ciertos elementos y antecedentes característicos del sector, tales como: autonomía municipal; volumen y variedad de recursos financieros, generación de ingresos propios; riesgo inherente en las operaciones de estos servicios; prestación de servicios en forma directa a la comunidad, entre otras, justifican plenamente los esfuerzos por lograr un control eficiente, eficaz, oportuno que además asegure la transparencia de la gestión de los gobiernos locales.

Desde esta perspectiva, las formas de ejercer el control deben irse adaptando al desarrollo y avances incorporados en la Administración, haciendo imperativo impulsar un control moderno, coordinado, trascendente, que ade-

más promueva la utilización de las nuevas tecnologías de la información en el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, cabe destacar que el control debe ser integral, y desarrollarse en el contexto de un Sistema, que no solo debe satisfacer necesidades y requerimientos internos del Servicio, externos o de otros órganos de la Administración del Estado, sino que fundamentalmente de toda la comunidad.



XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

TEMA 2 "El Control de los Servicios Municipales o Locales"

Informe de Relatoría

En la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, el dieciocho de noviembre de dos mil cuatro, se reúne la XIV Asamblea General de la OLACEFS a efectos de aprobar las conclusiones y recomendaciones relativas al Tema 2 "El Control de los Servicios Municipales o Locales".

Actuaron en el Comité Técnico del tema la Contraloría General de la

República de Chile en carácter de Presidente, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en carácter de Moderador y la Auditoría General de la Nación Argentina como Relator.

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 quienes se agradece su participación.

Al respecto la Asamblea ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. Que existe coincidencia entre las EFS sobre los principales problemas y/o limitaciones que enfrentan para controlar o intervenir en el control de los servicios municipales o locales en cuanto a:
 - a. Carencias y problemas de acceso a la información de los servicios municipales. Se refiere a la falta de información estadística por parte de los entes municipales a fin de evaluar la gestión pública realizada, asimismo, también se indica como limitaciones al control la falta de acceso en tiempo real a las contabilidades e información presupuestaria de estos servicios.
 - b. Falta de recursos tecnológicos que faciliten el control. Carencia de herramientas tecnológicas, en términos de equipamiento

computacional y aplicaciones o software que permitan realizar un mejor control de los servicios municipales, esto incluye también los recursos con que cuentan los gobiernos locales.

- c. Elevado número de gobiernos locales, dispersión geográfica y escasez de recursos de fiscalización. Otro de los desafíos que presenta el control, en este caso de transferencias de recursos públicos para los municipios lo constituye el volumen de esos recursos así como en el gran número de entidades municipales y su dispersión geográfica, a lo que se suma una insuficiencia de recursos de fiscalización de las EFS para la programación y ejecución de acciones de control, lo que no permite incluir un mayor número de estas entidades en los Planes Operativos Institucionales, limitando una cobertura suficiente de este sector. Además, en ocasiones, cuando se evalúan las municipalidades alejadas en zonas rurales, se presenta como limitación la carencia de medios de comunicación básicos (teléfono, fax, sistemas informáticos legales, etc.), lo que limita el desarrollo del trabajo de campo, de las comisiones de control.
- d. Lentitud en los tiempos de respuesta a los requerimientos de información efectuados, y falta de efectos coactivos respecto de las observaciones de las EFS.

En este punto además se informa la existencia de algunos casos de renuencia de las autoridades municipales de ser auditados en sus gestiones, situación que se traduce en el retardo o entrega incompleta de la información solicitada por los integrantes de las comisiones de control, a lo que se suma la falta de efectos coactivos en relación con las observaciones evacuadas por las EFS.

- e. Carencia de Órganos de Control Interno, manuales de procedimientos, criterios técnicos en la elaboración de registros contables. Otra de las limitantes es la carencia en algunos municipios o gobiernos locales de Órganos o Unidades de Control Interno, lo que implica una mayor exposición a la ocurrencia de errores e irregularidades en el manejo de sus recursos. Así también, se observa la ausencia de manuales de cargos, normas y procedimientos, y de criterios técnicos en la elaboración y control de los registros administrativos y contables.
- f. Limitaciones de algunas Contralorías, como la de Chile, en cuanto a facultades legales que contempla el ordenamiento jurídico vigente, las que en algunos casos o áreas son insuficientes para mejorar sus mecanismos de control.

En este contexto, y ejemplificando con el caso de Chile, se

puede citar la imposibilidad práctica de hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los Alcaldes, al no existir una disposición legal que radique en algún órgano administrativo la potestad disciplinaria respecto de estas autoridades, salvo casos puntuales.

Otro aspecto deficitario es la carencia de instrumentos jurídicos que permitan a esta Entidad Fiscalizadora exigir imperativamente el debido cumplimiento de los dictámenes e informes de fiscalización emanados de ella, atendida la renuencia que manifiestan algunos Alcaldes y funcionarios para cumplir dichos dictámenes.

Carencia de potestades para citar a declarar a particulares o personas del sector privado, especialmente ex funcionarios públicos, para requerir de ellos los documentos y antecedentes que poseyeran sobre las operaciones investigadas.

- g. Existencia de dificultades para avanzar coordinadamente —en el marco del control de los ordenamientos nacionales— por el heterogéneo nivel de competencias y facultades de las EFS que condiciona sus posibilidades de intervención, cuestión que se refleja más acentuadamente en los estados federales. Teniendo en cuenta esta situación, se deberá contribuir a remover esos obstáculos a través de una mayor

coordinación entre las instancias de control.

- h. Entre los principales problemas que enfrentan los municipios en su gestión, y que impacta en el control que ejercen las EFS en el ámbito local, se evidencia la carencia de profesionales y técnicos capacitados para asesorar en materias jurídicas, desarrollo urbano, planificación y gestión presupuestaria y financiera entre otras, lo que favorece la ocurrencia de irregularidades en la gestión municipal.

Esta cuestión que históricamente ha sido una limitante para la gestión de los gobiernos municipales se ha visto potenciada por el incremento y complejidad de las tareas asignadas a los mismos.

- i. Necesidad de que las EFS centren su atención en contribuir a la mejora de la gestión de los gobiernos locales, por la vía del control de gestión o de resultados. Ello sin perjuicio del respeto de los marcos jurídicos propios de cada país.

La correcta definición de los municipios, que implica un conjunto diverso de realidades económicas sociales y organizacionales deben ser consideradas por las EFS en la determinación de sus estándares de control.

- j. La falta de recursos de fiscalización—dotación de personal especializado, y recursos financieros entre otros— debilita la posibilidad de abordar una ma-

yor cobertura del universo a auditar lo cual favorece la contratación de auditorías privadas las que no siempre operan con la objetividad necesaria ni la utilización de parámetros técnicos adecuados para auditar la gestión pública, a lo que se agrega los mayores costos que supone para la entidad contratante.

- 2. Tal como se desprende de los acápites anteriores, los servicios municipales o locales han asumido un rol cada vez más preponderante en el desarrollo local, para lo cual se les ha dotado de funciones, atribuciones y recursos orientados a mejorar su gestión tanto en el ámbito económico como en lo social y cultural.

Lo anterior, unido a ciertos elementos y antecedentes característicos del sector, tales como: autonomía; volumen y variedad de recursos financieros, generación de ingresos propios; riesgo inherente en las operaciones de estos servicios; prestación de servicios en forma directa a la comunidad, entre otras, justifican plenamente los esfuerzos por lograr un control eficiente, eficaz, oportuno que además asegure la transparencia de la gestión de los gobiernos locales.

- 3. Las formas de ejercer el control deben irse adaptando al desarrollo y avances incorporados en la Administración, haciendo imperativo impulsar un control moderno, coordinado, trascendente, que además promueva la utilización de las nue-

vas tecnologías de la información en el cumplimiento de sus funciones.

4. El control debe ser integral, y desarrollarse en el contexto de un Sistema, que no solo debe satisfacer necesidades y requerimientos internos del Servicio, externos o de otros Órganos de la Administración del Estado, sino que fundamentalmente de toda la comunidad.

LA XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS RECOMIENDA:

1. Profundizar los procesos de transformación y modernización de las EFS, considerando que constituyen el elemento fundamental de los Sistemas Nacionales de Control.

1.1. Las EFS o Contralorías Generales, poseen una autonomía e independencia de los distintos órganos estatales que no significa aislamiento, por el contrario, se hace fundamental la interrelación que exige su posición en el sistema institucional de los distintos países que integran la OLACEFS. En este contexto, se hace cada vez más gravitante el rol de las EFS en la preservación del principio de legalidad en el ámbito administrativo, lo que es vital para el resguardo y fortalecimiento del Estado de Derecho, por lo tanto, el compromiso con la modernización de nuestras instituciones debe ser permanentemente renovado, y

transmitido también a los procesos de modernización de la Administración del Estado, fortaleciendo así su accionar en defensa de los valores jurídicos, la protección del patrimonio público y la probidad en la gestión de los órganos administrativos.

En consecuencia, las EFS deben contribuir al proceso permanente de modernización del Estado, a la consolidación y mejoramiento del Sistema Nacional de Control, y a la optimización del empleo de los recursos públicos, lo que a su vez hará más eficaz la prevención y lucha contra la corrupción, fenómeno que preocupa a muchos de nuestros países.

- 1.2. Dentro de este proceso de modernización de las EFS, cabe referirse de manera especial a uno de los aspectos destacados por varios de los países miembros, y que dice relación con la profesionalización, perfeccionamiento y capacitación permanente de los cuadros funcionarios de estas entidades, no sólo en lo que respecta a potenciar sus capacidades técnicas y operativas, sino también al fortalecimiento de conductas éticas en todos sus funcionarios.
2. Avanzar hacia el desarrollo o fortalecimiento de un Modelo de Control construido sobre la base de algunos elementos claves para un control más eficiente, oportuno y trascendente, los que se esbozan a continuación:



2.1. Un Sistema de Planificación, que considere aspectos estratégicos, tácticos y operativos, que permitan optimizar el uso de los habitualmente escasos recursos de fiscalización, y priorizar adecuadamente las áreas o sectores a fiscalizar, direccionando adecuadamente los esfuerzos de fiscalización. Así, el Sistema de Planificación debe considerar particularmente:

- La aplicación de metodologías de trabajo uniforme,
- Incorporación de análisis y evaluación de riesgo, a nivel de servicios y de materias,
- Importancia de los procesos de análisis de información, los que se deben apoyar en un acceso expedito a Sistemas de Información y Bases de Datos Internas y Externas con información relevante sobre la gestión de los servicios.

2.2. Fortalecer mecanismos de coordinación con las Unidades de Control Interno de los Servicios fiscalizados que contribuyan a un uso más eficiente de los recursos de fiscalización y a un mejoramiento de los Sistemas Nacionales de Control.

- Importancia del rol de las UAI en los Sistemas Nacionales de Control,
- Contribuir al fortalecimiento de estas unidades, apoyando con metodologías de trabajo, y nor-

mas de auditoría que deben aplicar en el ejercicio de sus funciones,

- Evaluación periódica de su estructura y funcionamiento,
- Formulación de estrategias integradas de control, basadas en una coordinación de planes de auditoría y seguimiento de informes entre estas UAI y las EFS.

2.3. Avanzar hacia el desarrollo y utilización de tecnología, herramientas y aplicaciones informáticas para la ejecución de las auditorías.

- Importancia de la comunicación por redes, particularmente el desarrollo de la Intranet de las EFS, la que potencia las comunicaciones internas, facilitando la provisión de información relevante a los usuarios internos, particularmente a aquellos que se encuentran en sedes u oficinas regionales, alejados del Nivel Central, los que pueden acceder a información relevante y actualizada sobre el quehacer tanto en los ámbitos de control externo como jurídico, accediendo a la última jurisprudencia, textos legales actualizados, informes de auditoría, entre otros.
- Las labores de control externo deben contar con un adecuado apoyo informático, mediante el diseño de aplicaciones y uso de software moderno, orientado a optimizar la labor de los fiscalizadores.

- Ampliar la cobertura de las acciones de control, a través de la implantación de nuevas modalidades de fiscalización, sustentadas en la actualización normativa y de procedimientos, así como en el desarrollo de metodologías e instrumentos de control innovadores.

2.4. Diseñar o fortalecer el desarrollo de indicadores de gestión, y de control de calidad de las auditorías.

- Monitoreo durante ejecución de procesos.
- Cumplimiento de metodologías y normativas de trabajo.
- Definición de criterios y parámetros de rendimiento.
- Informes de seguimiento.

3. Contribuir y/o promover el diseño e implantación de un Sistema de Información contable financiero y presupuestario común e informatizado para el sector municipal.

Considerando que uno de los problemas y/o limitaciones que enfrentan las EFS para controlar los servicios municipales o locales, es la carencia y problemas de acceso oportuno a información contable financiera y presupuestaria de estos servicios, se hace cada vez más urgente promover la instalación de un Sistema de Información que posibilite la sistematización de los procesos financiero, presupuestario y patrimonial de los municipios como una herramienta que además de apoyar la gestión de estos servicios,

permita acceder y generar oportunamente información sobre su gestión, haciendo transparente además la administración de estos servicios.

4. Enfatizar los procesos de auditoría respecto de la inversión en la adquisición de equipamiento y sistemas computacionales, así como la contratación de servicios informáticos.

Sin perjuicio de la heterogeneidad que puede existir en los grados de equipamiento y aplicación de tecnología informática en los distintos municipios, tanto entre países como al interior de un mismo país, no se puede desconocer, el admirable avance en la arquitectura tecnológica, en equipamiento y comunicaciones y el desarrollo de sistemas informáticos, y el esfuerzo que hacen los distintos Estados por impulsar ese desarrollo a nivel de toda la Administración del Estado.

Así, el proceso de incorporación de tecnologías informáticas en las entidades del Estado ha mantenido un sostenido y creciente desarrollo. Una de las principales premisas de este proceso de modernización se sustenta en que con la asistencia de recursos tecnológicos las entidades públicas quedan en mejores condiciones de brindar un servicio de mayor calidad a la comunidad, como asimismo procurar eficiencia en su gestión institucional, lo que se vería reflejado en los montos invertidos por el Estado en la Adquisición de Equipos, de Sistemas Computacionales, en Operaciones de Leasing Computacional,

y en Adquisición de licencias de uso de software.

Estas inversiones se respaldan en diferentes contratos que generan dificultades para su redacción e interpretación, particularmente porque muchos conceptos o términos técnicos no son coincidentes en su interpretación por los especialistas contables y jurídicos, por lo que se requiere el desarrollo de planes de auditoría, que fiscalicen estos procesos de adquisiciones en todas sus fases, verificando el grado de cumplimiento y satisfacción de los fines que tuvieron en consideración las entidades públicas para contratar los estudios o adquirir los sistemas computacionales de información.

Conjuntamente con lo anterior, y derivado del desarrollo de Plataformas de Comercio Electrónico aplicadas a las Adquisiciones y contrataciones realizadas por la Administración del Estado –incluyendo a los servicios municipales o locales– los que apuntan a digitalizar y transparentar los procesos de compras de los Organismos Públicos, se hace necesario auditar de manera regular el funcionamiento de dichos sistemas, considerando los millonarios montos que se transan a través de estos sistemas electrónicos vía Internet.

5. Constituir a la Asamblea en un futuro inmediato, en un motor impulsor del desarrollo en el uso de las nuevas tecnologías de información, a través de la cooperación y el apoyo entre nuestros países.

6. Propender al desarrollo y utilización de indicadores para medir la percepción de la población de las comunas respecto del control existente en el municipio. En este sentido y a efectos de contribuir con sus miembros en el fortalecimiento de sus tareas de fiscalización, se recomienda que la Comisión Especial de Desarrollo de Indicadores de Rendimiento (CEDEIR) de la OLACEFS se aboque al estudio y desarrollo de estos indicadores.
7. En relación con el problema de falta de efectos coactivos respecto de las observaciones de las EFS se recomienda emplear todos los instrumentos al alcance de las mismas, particularmente el de exigir y hacer efectiva la responsabilidad administrativa y patrimonial de los encargados de rendir cuentas.
8. Avanzar hacia la creación de mecanismos que permitan mejorar la fiscalización por parte de las EFS respecto de los recursos públicos transferidos a las ONG.
9. Teniendo en cuenta lo señalado en las limitaciones respecto a la carencia de recursos humanos capacitados en los gobiernos locales, se recomienda que las EFS se involucren en la capacitación de los mismos para contribuir a la mejora de la gestión facilitando de esta forma el control posterior y disminuyendo el riesgo de ocurrencia de irregularidades. En idéntico sentido la promoción de la capacitación al interior de sus propias organizaciones favorece la tarea de control y en definitiva propende a una mejora de la gestión de los auditados.

CONFERENCIA INTERNACIONAL y PROGRAMA de CAPACITACIÓN 2005: NUEVOS DESARROLLOS de LA GESTIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL

El Consorcio Internacional sobre la Gestión Financiera Gubernamental fue el anfitrión de otra excelente conferencia celebrada en Miami, Florida, del 2 al 6 de mayo de 2005. Esta es la décimo novena de una serie de conferencias anuales de interés sobre desarrollos actuales en el campo de la gestión financiera gubernamental y esta Contraloría General estuvo representada por la Subcontralora, doctora Adelina González.

Cada año participan gerentes financieros gubernamentales que ocupan puestos clave y otros profesionales que brindan servicios financieros esenciales a gobiernos alrededor del mundo.

El programa de este año dedicó tres días a presentaciones, estudios de casos y debates interactivos sobre la manera como las unidades gu-

bernamentales utilizan las buenas prácticas de la gestión financiera y la tecnología para combatir la corrupción, mejorar la transparencia y reforzar la responsabilidad y, de esta manera, fomentar su desarrollo. Los últimos dos días estuvieron dedicados a temas vinculados con la auditoría y la responsabilidad.

Las instituciones, los líderes y los ciudadanos del mundo reconocen la importancia que la gestión financiera gubernamental es crucial al mejoramiento de la gobernanza y a la creación de un firme cimiento para el desarrollo sostenible. Elementos clave para minimizar las debilidades sistémicas y promover una comprensión amplia y mejoramiento de la gobernanza son el establecimiento y la implementación de legislación, la integración y coordinación de actividades gubernamentales,



Notas Institucionales

la respuesta a las exigencias de los donantes y la inclusión del público. Al mismo tiempo, prevenir, detectar y combatir el fraude, el desgaste y el mal manejo siguen siendo grandes preocupaciones de los gerentes financieros gubernamentales.

En las sesiones plenarias, expertos internacionales y especialistas gubernamentales compartieron sus experiencias y presentaron las mejores prácticas y lecciones aprendidas para:

- Crear un clima y ambiente en que los ciudadanos exijan la transparencia y la responsabilidad.
- Coordinar los roles y fomentar la colaboración entre líderes gubernamentales para reforzar los sistemas de gestión financiera que respalden la buena gobernaza.
- Crear relaciones entre departamentos y agencias y a todos los niveles del gobierno.

- Evaluar y medir el progreso en la batalla contra el fraude y la corrupción.
- Aplicar nuevas herramientas y metodologías para determinar y enfrentar los riesgos, y prevenir y detectar el fraude, el malgaste y el mal manejo.
- Desarrollar e introducir normas para sustentar esos esfuerzos.

Los asistentes también tuvieron la oportunidad de compartir experiencias con los Directores del Consorcio Internacional sobre la Gestión Financiera Gubernamental. La realización de esta Conferencia permitió conocer cómo las agencias donantes están haciendo de la anti-corrupción un componente clave de sus estrategias para el futuro y cómo la buena gobernanza promueve el desarrollo económico. Asimismo permitió recoger ideas para mejorar la gestión financiera gubernamental de una manera eficaz.



SÉPTIMA REUNIÓN DEL COMITÉ DE CAPACITACIÓN REGIONAL (CCR) DE LA OLACEFS

En la ciudad de Buenos Aires, Argentina, desde el 2 hasta el 4 de mayo de 2005, se llevó a cabo la séptima reunión del Comité de Capacitación Regional (CCR) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Asistieron a esta reunión los siguientes miembros: licenciados Hugo Cormick de la Auditoría General de la Nación de 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, Luis Gaviño de la Contraloría General de la República del Perú, y la ingeniera Yadira Espinoza de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

Asimismo participaron en calidad de invitados los licenciados Luis Esteban Arrieta y Fida Geagea, ambos funcionarios en representación de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y Omar Lynch, representante de la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS.

La reunión se inició con la apertura a cargo de la Secretaria Legal e Institucional de la Auditoría General de la Nación, doctora Irene Esculi, estando presente el Subgerente de Administración y Finanzas, doctor Jorge Lizano.

Los objetivos de esta reunión fueron:

- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el Plan Operacional de Capacitación Regional (POCR) 2005 –2006.

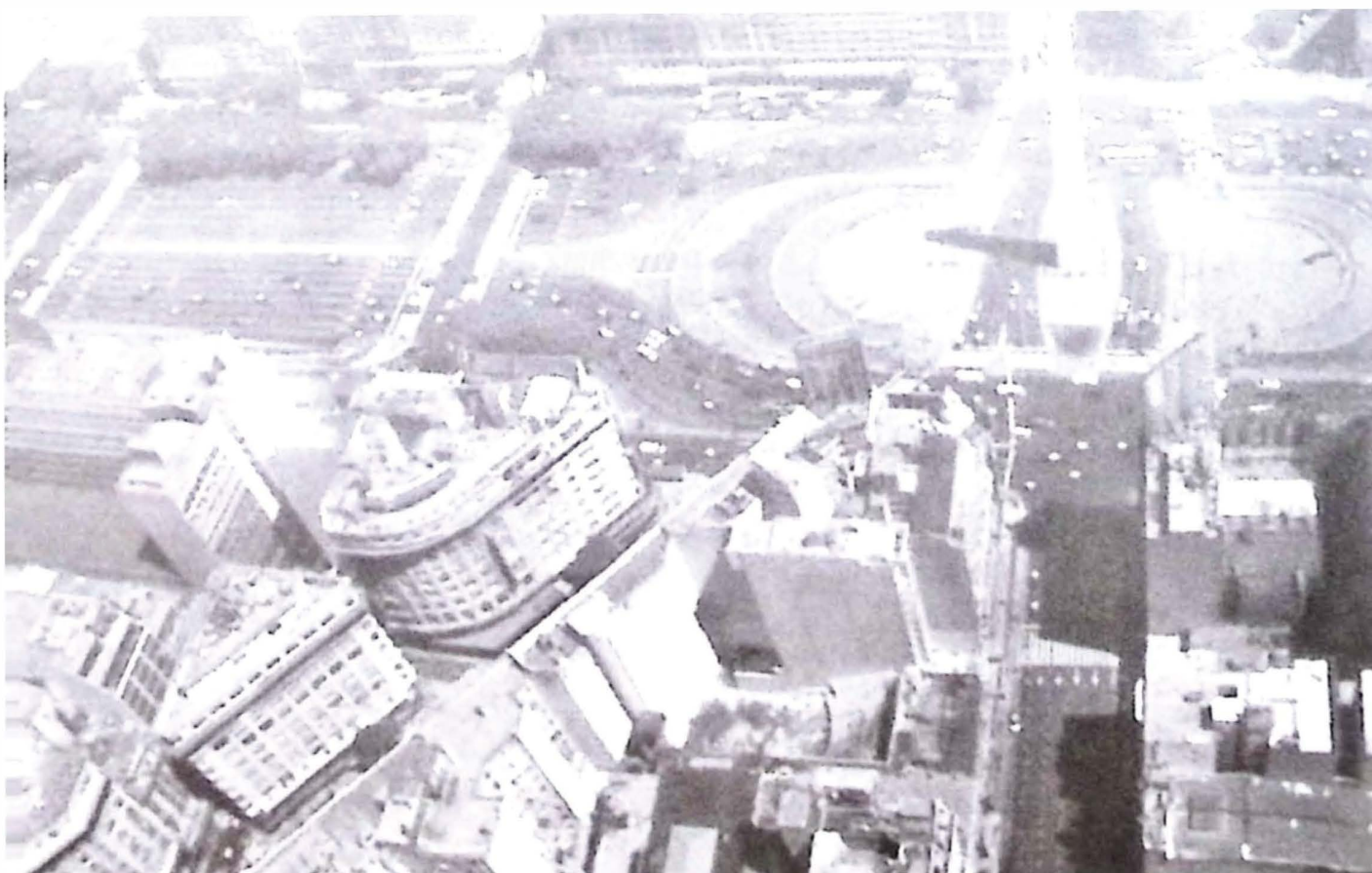


Notas Institucionales

- Realizar los ajustes necesarios de los Lineamientos de Capacitación para la OLACEFS.
- Preparar el Plan Operacional de Capacitación Regional (POCR) 2005-2006.
- Aplicación de los términos de Referencia del CCR.
- Establecer las estrategias y responsabilidades de cada uno de los miembros del CCR para el logro de

los objetivos del Plan de Capacitación Regional 2005-2006.

Al final de la jornada, el Comité de Capacitación Regional ofreció un reconocimiento formal a la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI) por la labor desempeñada en la región que ha permitido desarrollar diversas actividades de capacitación en las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS.





ENCUENTRO DE TUTORES VIRTUALES

El e-learning es una combinación de capacitación y tecnología, con un enorme potencial para ampliar la disponibilidad y la efectividad de productos de calidad para la capacitación.

El e-learning se puede definir como un aprendizaje que utiliza tecnologías de la información y de la comunicación, incluida internet.

Durante los días 1 y 2 de junio de 2005, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela sirvió de sede del Encuentro de Tutores Virtuales para el proyecto de e-learning del curso de Auditoría de Gestión que ha venido adelantando la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) desde hace un año, en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Latinoameri-

cana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS.

Este encuentro tuvo como objetivo generar acuerdos frente a las actividades que se llevarán a cabo en la ejecución del curso virtual en Auditoría de Gestión y puntualizar los roles y responsabilidades. En el mismo participaron los representantes de la IDI, Luis Esteban Arrieta y el gerente del Proyecto, Patrick Callaghan, así como los funcionarios representantes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los siguientes países: Costa Rica, Minor Sancho Rodríguez; Panamá, Ariana Fernández Bellido; Chile, Andrea Macherone Álvarez; Ecuador, Nelson Dueñas; República Dominicana, Francisca Javier Santos; Colombia, Edgar Gutiérrez; Argentina, Miriam Insausti; y Venezuela, Marcelo Cartaya y Tania García.



El doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República, dirige unas palabras a los asistentes del Encuentro de Tutores Virtuales.

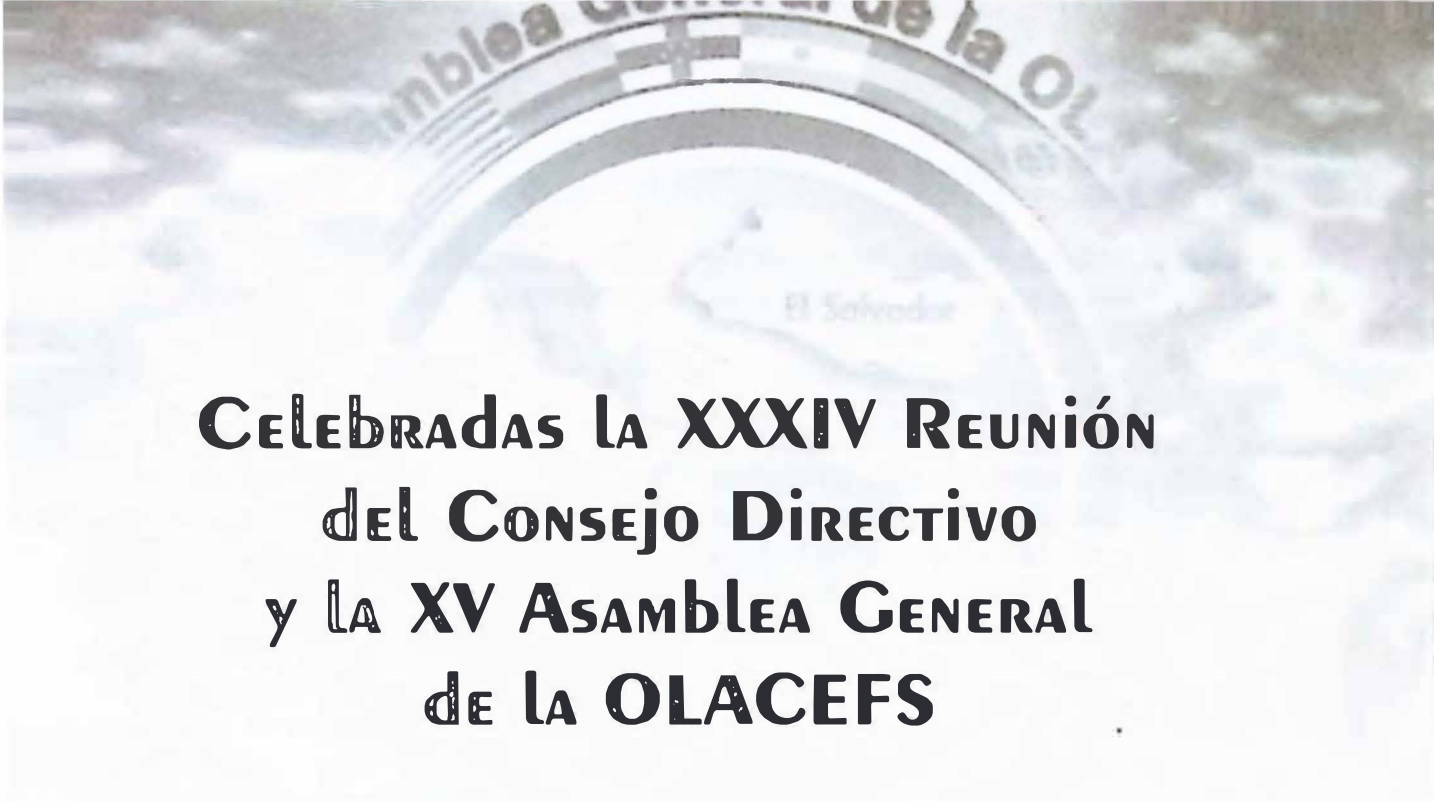
Se tiene previsto que entre septiembre y noviembre se realice el curso de Auditoría de Gestión bajo esta modalidad virtual, en la que se estima que participarán unos 60 funcionarios de las EFS que serán seleccionados de la región OLACEFS.

Cabe destacar que esta actividad de formación será una experiencia piloto regional, por lo que fue desarrollada en términos de planificación estratégica bajo la forma de "eduoas", portal edu-

cativo de las Américas, una iniciativa de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) de la Organización de los Estados Americanos. La misión de la AICD es forjar nuevos vínculos entre los sectores públicos y privados para colaborar con los nuevos pueblos del hemisferio a fin de beneficiarse de la revolución digital y avanzar hacia el desarrollo socio-económico integral.



Los representantes de las EFS participantes en el Encuentro de Tutores Virtuales.



CELEBRADAS LA XXXIV REUNIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO Y LA XV ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS

XXXIV REUNIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO

El 6 de junio de 2005 se celebró la XXXIV Reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS, en la cual se aprobaron los siguientes acuerdos:

Acuerdo 558/06/2005

Aprobar el orden del día, con la propuesta de la Corte de Cuentas de El Salvador, destinada a excluir los puntos 9 y 13, relativos al informe del Presidente de la OLACEFS y el informe de término de los preparativos de la XV Asamblea.

Acuerdo 559/06/2005

Aprobar el acta de la XXXIII sesión del Consejo Directivo, celebrado en la ciudad de Santiago de Chile, con fecha 22 de abril de 2005, incluidos los acuer-

dos 528/02/2005 al 557/03/2005, ambos inclusive.

Acuerdo 560/06/2005

Aprobar por unanimidad el Informe de la Presidencia por el período comprendido entre el 24 de marzo y el 3 de junio de 2005.

Acuerdo 561/06/2005

Aprobar la propuesta de la Presidencia, en orden a conceder una rebaja del 50% de las deudas que mantienen al 31 de diciembre de 2003, los Tribunales de Cuenta de España y Portugal y los miembros afiliados que lo soliciten.

Acuerdo 562/06/2005

Aprobar como eventuales alternativas de pago de la deuda por parte de los miembros adherentes y afiliados que



así lo soliciten la prestación de servicios o transferencia sin cargo de bienes.

ACUERDO 563/06/2005

Aprobar la proposición de la Presidencia destinada a brindar acogida a la solicitud de la OCCEFS, en el marco definido por la suscripción de un Convenio entre ambas Organizaciones, que permita la apertura de una cuenta corriente bancaria por parte de la Secretaría Ejecutiva de Panamá, con el objeto de ingresar los fondos que entregará el Banco Mundial como donación para el Proyecto de "Sistema Regional de Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana", cuya ejecución deberá ser de responsabilidad de la Contraloría General de la República de Costa Rica y la Secretaría Ejecutiva de la OCCEFS, quien deberá autorizar todos los desembolsos, de acuerdo con las regulaciones establecidas en el Convenio, especialmente de aquellas vinculadas al giro y destino de estos recursos y a la participación del Auditor de la OLACEFS en el rol contralor del citado convenio.

ACUERDO 564/06/2005

Aprobar la propuesta de modificación de la Carta Constitutiva de la OLACEFS y su Reglamento, con el objeto de reponer la calidad de Organizaciones Subregionales a la OCCEFS y la Organización de EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que poseían en las versiones anteriores a la norma actual, y que solicite al Comité

CER elabore la propuesta que en derecho corresponda.

ACUERDO 565/06/2005

Opinar favorablemente sobre el informe presentado por la Comisión Temporal de Planificación Estratégica.

ACUERDO 566/06/2005

Someter el Proyecto de Plan Estratégico 2006-2010 a la consideración de todos los miembros, los cuales contarán con dos meses para pronunciarse respecto de éste, plazo en el cual la Comisión efectuará las acciones de difusión necesarias y organizará los encuentros de análisis y revisión que técnicamente correspondan, a fin de lograr el real compromiso y adhesión de parte de las Entidades Miembros de la OLACEFS que requiere la elaboración del Plan Estratégico que enmarcará su accionar durante 5 años.

Una vez completada la etapa anterior, la Comisión tendrá un plazo de 20 días para preparar la versión definitiva del Plan Estratégico Quinquenal de la OLACEFS, la cual se elevará al conocimiento y aprobación del Consejo Directivo, el cual deberá informarlo a las EFS miembros a más tardar durante la primera semana del mes de octubre de 2005.

ACUERDO 567/06/2005

Opinar favorablemente sobre la propuesta de la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, de posponer la discusión



del presupuesto para la vigencia fiscal 2006, hasta tanto se apruebe el Plan Estratégico, con el propósito de que el mismo considere las actividades que se definan en dicho plan.

Acuerdo 568/06/2005

Convocar a una Asamblea General Extraordinaria, que se realizaría en Lima Perú, en ocasión de las IV Jornadas EUROSAI/OLACEFS, en principio, con el siguiente orden del día:

1. Discusión y aprobación del Plan Estratégico de la OLACEFS, 2006-2010.
2. Discusión y aprobación del presupuesto de la OLACEFS 2006.
3. Discusión de la propuesta de modificación de la Carta Constitutiva de la OLACEFS, con el objeto de reponer la calidad de Organizaciones Subregionales a la OCCEFS y la Organización de EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que poseían en las versiones anteriores a la norma actual, y que solicite al Comité CER elabore la propuesta que en derecho corresponda.

Acuerdo 569/06/2005

Aprobar el Informe de la Secretaría Ejecutiva por el período comprendido entre el 24 de marzo y el 3 de junio de 2005.

Acuerdo 570/06/2005

Opinar favorablemente sobre el Informe del Comité Especial de Revisión de la Carta y Reglamentos presentado

por la EFS de Argentina, en su condición de Presidente del Comité.

Acuerdo 571/06/2005

Aprobar los Términos de Referencia de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas elaborados por la Secretaría Ejecutiva.

Acuerdo 572/06/2005

Opinar favorablemente sobre la integración de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas por parte de las EFS de Panamá, Honduras, Costa Rica, Chile y Argentina.

Acuerdo 573/06/2005

Elevar a consideración de la XV Asamblea General el Proyecto de Reglamento de Admisión, Registro y Acreditamiento de los miembros de la OLACEFS, elaborado por el CER.

Acuerdo 574/06/2005

Opinar favorablemente la propuesta de renovar los mandatos de dos miembros del Comité Especial de Revisión de Carta y Reglamentos (CER), ellas son las Contralorías Generales de la República Bolivariana de Venezuela y de la República de Chile, y designar tres nuevos integrantes para el período 2006 - 2010.

Acuerdo 575/06/2005

Proponer a la XV Asamblea General que delegue en el Consejo Directivo la designación de los tres nuevos integrantes del CER, previa consulta a los miembros de la Organización.

ACUERDO 576/06/2005

Opinar favorablemente sobre el informe del Comité de Capacitación Regional, presentado por la EFS de Venezuela, en su condición de Presidente del Comité, encomendándole que el Plan de Capacitación 2006 se elabore en coordinación con la Comisión Temporal de Planificación Estratégica.

ACUERDO 577/06/2005

Opinar favorablemente sobre el informe de la representación de la OLACEFS en el Task Force Sobre Lavado Internacional de Dinero de la INTOSAI, a cargo de la Contraloría General de la República de Perú.

ACUERDO 578/06/2005

Opinar favorablemente sobre el In-

forme presentado por la Contraloría General del Estado de la República de Ecuador, sobre los preparativos de la XVI Asamblea General.

ACUERDO 579/06/2005

Aprobar el Informe presentado por la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS en torno a los resultados del VIII Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS, correspondiente al año 2005.

ACUERDO 580/06/2005

Opinar favorablemente sobre la solicitud del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, de incorporarse como miembro de la Comisión Especial de Evaluación de las EFS de Indicadores de Rendimiento y someter esta solicitud a la consideración de la Asamblea General.



De izquierda a derecha: el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República; la ingeniera Yadira Espinoza, Directora General Técnica; y las doctoras Alicia López Quintana e Irene Esculi, funcionarias de las EFS de Uruguay y Argentina, respectivamente.



XV ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA OLACEFS

Con la presencia de los tres Órganos de Gobierno, Cuerpo Diplomático, sector privado, funcionarios públicos y Ministros de Estado, fue inaugurada por el Presidente Constitucional de la República de El Salvador, licenciado Elías Antonio Saca, la XV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, evento que se desarrolló del 6 al 10 de junio de 2005, en San Salvador, y al que asistieron los representantes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica y del Caribe, de España y Portugal, y representantes de organismos internacionales con los que la organización mantiene vínculos de amistad y cooperación, tales como la INTOSAI y el Banco Mundial.

Cabe destacar que en representación de la Contraloría venezolana asistieron el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República, y la ingeniera Yadira Espinoza, Directora General Técnica.

Por primera vez, la temática tratada provino del trabajo desarrollado por las diversas comisiones técnicas que funcionan al interior de la OLACEFS, siendo estos:

- Tema I "Perspectivas de Avance en el Área de la Auditoría Ambiental", elaborado por la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA), en el que se puso de manifiesto la estrecha relación de los aspectos sociales, ambientales y económicos que produce una auditoría de gestión ambiental y la necesidad de crear conciencia ecológica en todos los sectores.
- Tema II "Criterios para la Evaluación Estratégica de Gestión de las Entidades Fiscalizadoras", expuesto por la Comisión Técnica Especial de Evaluación del Desempeño de las EFS e Indicadores de Rendimiento (CEDEIR), en el que se llegó al consenso de que cada entidad debe implementar un sistema de evaluación de su desempeño en el marco estratégico, operativo y administrativo, con el fin de determinar cómo las EFS cumplen el mandato institucional para que su gestión impacte en la administración pública. Intervinieron como presidente del tema el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, moderador la Contraloría General de la República de Colombia y relator la Corte de Cuentas de El Salvador.
- Tema III "La Auditoría Forense, Herramienta de las EFS en la Lucha contra la Corrupción", el cual fue estructurado por la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT), en el que se estableció que las EFS, los ministerios públicos y los órganos judiciales, deben complementar dentro de sus respectivas competencias, sus acciones de control, investigación y juzgamiento



de los delitos que afecten a los recursos y bienes públicos. La Contraloría General del Estado de Ecuador intervino como presidente del tema, la Contraloría General de la República de Bolivia como moderador y la Corte de Cuentas de El Salvador como relator.

- Tema IV "Desafíos de las EFS en el marco del desarrollo vertiginoso de las tecnologías", abordado por la Comisión de Tecnologías de Información y Comunicaciones (CTIC), en el que se determinó que es indispensable que las EFS deben actuar con el mayor dinamismo posible en su entorno, dado el desarrollo que tienen las tecnologías de información y comunicaciones, que exige disponer de los recursos tecnológicos necesarios para realizar una fiscalización oportuna y técnicamente concebida.

La Contraloría General de la República de Chile intervino como presidente del tema, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil como moderador y como relator la Corte de Cuentas de El Salvador.

Además de estos temas, los participantes en la XV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, tuvieron la oportunidad de escuchar la Conferencia Magistral "Sistema CHILE COMPRA" dictada por el licenciado Alex Mauricio Pessó Stouloman, Jefe de la División Jurídica de la Dirección de Compras y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda de Chile.

El lema oficial de la Asamblea "Unidos en el Corazón de América" se hizo realidad, alrededor del objetivo común adoptado por todas las EFS que asistieron, convencidas de que la fiscalización efectiva a la gestión pública, posibilitará que emerja en el continente la probidad y la transparencia en los gobiernos, para fortalecer el combate contra el flagelo de la corrupción.

En la sesión administrativa el Presidente de la OLACEFS y Contralor General de la República de Chile, doctor Gustavo Sciolla Avendaño, rindió cuenta de su gestión por el período comprendido entre el 22 de marzo de 2005 y el 3 de junio de 2005.

La Secretaría Ejecutiva informó a los miembros sobre las actividades de mayor relevancia que realizó desde el desarrollo de la XIV Asamblea General efectuada en Buenos Aires, en el año 2004, entre ellas cabe destacar:

- Coordinación con el Comité de Capacitación Regional (CCR) y la Contraloría colombiana en la realización del Primer Curso Regional de Auditoría Ambiental, realizado en la ciudad de Bogotá, Colombia, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2004;
- Participación en el acto de transferencia de la Presidencia de la OLACEFS, junto con funcionarios de las EFS de Venezuela y Chile;
- Convocatoria y coordinación del VIII Concurso Anual de la OLACEFS, de conformidad con el mandato de la XIV Asamblea;



- Coordinación junto con la Presidencia, del XXXIII Consejo Directivo y de la XV Asamblea General;
 - Coordinación con el Comité de Capacitación Regional (CCR) y el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras en el desarrollo del II Curso Regional de Auditoría Informática, realizado del 11 al 22 de abril de 2005;
 - En cumplimiento de los acuerdos del Consejo Directivo, la Secretaría Ejecutiva convocó a la Comisión de Planificación conformada por las EFS de Chile, Costa Rica, Perú y Panamá, a una sesión de trabajo que se realizó en la ciudad de Panamá del 11 al 13 de mayo de 2005, con el propósito de analizar la situación actual y futura de la OLACEFS y produjeron un borrador del Plan Estratégico de la Organización para el período 2006-2010, para su presentación en esta XV Asamblea;
 - Coordinación de la realización de la VII reunión de trabajo del CCR con la EFS de Venezuela (presidente del Comité) y las EFS de Bolivia, Costa Rica y Nicaragua, que participaron en ese encuentro.
- En esta sesión administrativa, también se presentaron:
- Dictamen de los Estados Financieros de la Organización al 31 de diciembre de 2004, a cargo de la Contraloría General de la República de Chile;
 - Informe de las actividades del Comité Especial de revisión de la Carta Constitutiva y Reglamentos (CER), rendido por la Auditoría General de la Nación Argentina, en su condición de presidente del referido Comité;
 - Informe del Comité de Capacitación (CCR), a cargo de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, en su condición de presidente del Comité,
 - Informe de la Presidencia de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS), a cargo de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, en su condición de presidente de la referida organización;
 - Informe de la Organización de las EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile;
 - Informe de avance de la Comisión temporal de Planificación Estratégica de la OLACEFS;
 - Informe sobre los preparativos de la XVI Asamblea General de la OLACEFS, prevista a celebrarse el año entrante, en la ciudad de Quito, Ecuador;
 - Informe sobre los preparativos de las IV Jornadas Euroamericanas Eurosai-OLACEFS, que se realizarán en Lima, Perú, en el marco de los 75 años de creación institucional de la Contraloría General de la República del Perú;
 - Informe de avance de las representaciones de la OLACEFS en las Comisiones, Grupos de Trabajo y en el Comité Directivo de la Intosai: el Informe de la representación de la OLACEFS ante el Subcomité de Interdependencia de la EFS estuvo a

cargo del Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay, el del Task Force sobre Lavado de Dinero a cargo de la Contraloría peruana, y del Comité de Deuda Pública a cargo de la Auditoría Superior de la Federación de México.

Con respecto al VIII Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS dedicado al tema sobre "El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los Procesos de Integración Económica y en los Tratados de Libre Comercio", el jurado calificador integrado por las EFS de Uruguay, Venezuela, El Salvador, Chile y la Secretaría General, otorgó el primer lugar a la doctora Alicia Mercedes López Quintana,

funcionaria del Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay por su trabajo titulado "Aplicación de los Principios para las Mejores Prácticas de Auditoría de las Instituciones Internacionales de la INTOSAI en la Integración Económica y en los Tratados de Libre Comercio" y el segundo lugar a Marcelo de Miranda Ribeiro y Fabio Enrique Granja, ambos funcionarios del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, por su trabajo "O Processo de Integracao Economica e a Dimensao Ambiental o Mercosul e o Aquífero Guarani".

La próxima Asamblea General de la OLACEFS tendrá lugar en la ciudad de Quito, Ecuador, en el año 2006.



Los titulares de las EFS miembros de la OLACEFS, durante la realización de su XV Asamblea General.



REUNIÓN DE TRABAJO PARA EL REDISEÑO DEL CURSO REGIONAL EN AUDITORÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Como informamos en nuestro número anterior, en el marco del Programa de Capacitación Regional a Largo Plazo (PCRLP), la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en cooperación con la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), llevaron a cabo el Taller de Diseño y Desarrollo de Cursos y Técnicas para Instrucción (TDDC/TI), con miras a formar la segunda generación de los Especialistas en Capacitación graduados por la IDI.

El evento en comento fue realizado del 31 de enero al 18 de marzo de 2005, en Quito, Ecuador.

En esta fase se desarrolló el material básico del Curso Regional en Auditoría de Servicios Públicos, así como los ejercicios, ejemplos, ca-

sos de estudio y las notas del participante.

Con el propósito de revisar el material desarrollado en el TDDC/TI, y elaborar la Guía del Instructor, el programa de instrucción y los responsables de su ejecución, se realizó en la ciudad de San José, Costa Rica, del 20 al 31 de junio de 2005, la tercera fase del PCRLP, que consistió en celebrar una reunión de trabajo para el rediseño y desarrollo del Curso Regional en Auditoría de Servicios Públicos.

El equipo de trabajo estuvo conformado por siete participantes seleccionados del grupo que asistió al TDDC/TI, ellos son: Alejandro Méndez Cerezuela, Elsa Lozano Rodríguez, Germán Mora Zamora, Jaime Subía Guerra, Gladys Celina Gálvez, Derlis

Paredes Delgado y Eyra Brito Echandía, funcionarios de las EFS de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Venezuela, respectivamente. Asimismo asistió el licenciado Luis Esteban Arrieta Castellar, Gerente de Progra-

mas de la IDI para la región OLA-CEFS.

Se tiene previsto realizar el Curso Regional en Auditoría de Servicios Públicos del 12 al 23 de septiembre de 2005, en la ciudad de Bogotá, Colombia.



El grupo de participantes de la "Reunión de Trabajo para el Rediseño del Curso Regional en Auditoría de Servicios Públicos". En primera fila, segunda de derecha a izquierda, la licenciada Eyra Brito, Auditor Coordinador de esta Contraloría General.



SEGUNDA REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DEL COMITÉ DIRECTIVO DE LA INTOSAI

Atendiendo la invitación cursada por el Presidente y por el Vicepresidente de la Comisión de Administración y Finanzas del Comité Directivo de la INTOSAI, señores Osama Jafar Faquih, Presidente de la Oficina de Auditoría General de Arabia Saudita; y David M. Walter, Contralor General de los Estados Unidos de Norteamérica, respectivamente, el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela asistió a la Segunda Reunión de la referida Comisión, que se realizó el 25 de julio de 2005, en la ciudad de Washington D.C. Estados Unidos de Norteamérica.

La agenda se centró en los temas analizados en la reunión extraordinaria del Comité Directivo celebrada en Budapest e incluyó la revisión de los

acuerdos existentes entre las entidades de la INTOSAI y los donantes, con el propósito de elaborar un protocolo contentivo de las políticas y procedimientos para adoptar un enfoque más global y estratégico con respecto a la interacción de la INTOSAI con los donantes.

Asimismo se examinaron los candidatos para ocupar el cargo de Director de Planificación Estratégica.

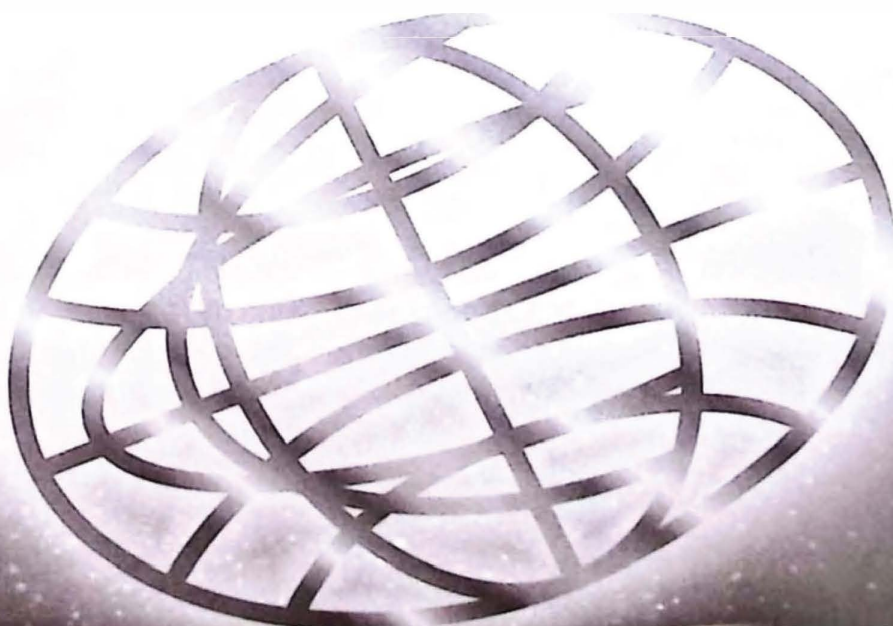
Los integrantes de la Comisión de Administración y Finanzas del Comité Directivo de la INTOSAI también trabajaron en la elaboración de las recomendaciones específicas para las definiciones de los criterios de admisión de los miembros asociados y en una propuesta para reforzar la tecnología con miras a apoyar la



Los miembros de la Comisión de Administración y Finanzas del Comité Directivo de la INTOSAI en la reunión celebrada en Washigton D.C.

implementación del plan estratégico y mejorar la comunicación, el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad y competencia institucional entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y dentro de las mismas.

Sobre cada aspecto tratado, la Comisión elaboró recomendaciones para ser sometidas a la consideración del Comité Directivo de la INTOSAI en su próxima reunión, a celebrarse en noviembre de 2005, en Viena, Austria.



Comité de Publicaciones

Marcelo Cartaya

Coordinador

Dariela Bastidas

Marco Belisario

Félix Cedillo

Carmen Chidiac

Denisse Daza

Oscar Matheus

Mónica Misticchio

Alexánder Pérez

Luis Pérez

Yulima Rivero

Elianel Spinelli

Maritza Sutalo

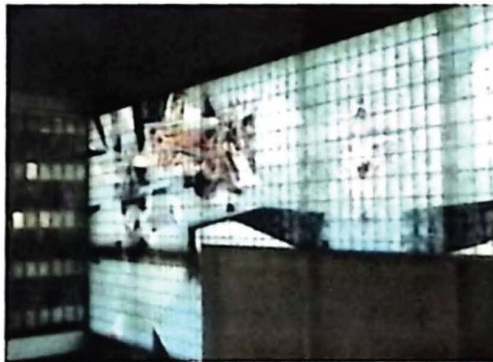


Imagen de portada

Invocación al Libertador (detalle)

Vitral, Alirio Rodríguez, 1987

Tribunal Supremo de Justicia, Caracas

Fotografía: Juan Carlos Pérez

Diseño Gráfico

Oscar Hurtado Matthey

Diagramación

Oscar Hurtado Matthey

Carolina Meleán

José Sabú Tovar