



Contraloría General de la  
República del Perú



E  
C  
U  
A  
D  
O  
R

---

## ENCUENTRO DE CONTRALORIAS DE LA REGION ANDINA

TEMA:

“INDEPENDENCIA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL”



## **INDEPENDENCIA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL**

Estimados colegas y amigos, sin embargo de los enormes cambios realizados en el mundo, de los que hemos sido testigos en las últimas décadas, tales como la orientación de la política, la integración de los mercados, la globalización de la economía, la transnacionalización de los negocios y en especial la dinámica de la tecnología, se mantienen inalterables algunos principios en la administración del Estado, que lejos de ser cuestionados, se fortalecen permanentemente.

Uno de esos principios, es el de la Independencia de las funciones del Control Gubernamental, motivo de opinión en esta oportunidad.

Mi exposición la iniciaré con una breve reflexión introductoria, para luego, pasar a revisar las generalidades de las Declaraciones de Lima y Cartagena de Indias, tan conocidas por nosotros, y la más reciente de la ciudad de México, para luego continuar con los riesgos a los que ha sido expuesta la independencia del control gubernamental, y, los esfuerzos de la Contraloría General de la República del Ecuador, para mantener y consagrar por siempre la independencia y autonomía en los preceptos de la nueva Carta Fundamental que en mi país, se encuentra en proceso de elaboración.

### **INTRODUCCIÓN**

La independencia como un concepto general, se relaciona con las características de libertad, de autonomía, de capacidad para tomar decisiones y realizar o no las acciones que se considere apropiadas, claro está, dentro de la soberanía del Estado y de un marco jurídico, moral y ético.

En los orígenes de los Estados modernos, se analizó la conveniencia de que determinadas funciones, deban ser realizadas por organizaciones que estén atribuidas de la facultad de tomar decisiones sin someterlas a otra autoridad. Esto permitiría, dentro del marco normativo apropiado, ejercitar funciones que de otra manera no conseguirían alcanzar el efecto esperado.

Este es el caso específico de las actividades de control gubernamental y la vigilancia del uso de los recursos públicos. De lo contrario la dependencia y sometimiento a otra autoridad u organización asignaría influencias negativas contra la efectividad, eficiencia y objetividad de ese control.

El control efectivo, transparente, profesional y objetivo de los recursos públicos, debe evitar la interferencia de otras funciones del Estado, caso contrario, la acción de control sometida a los intereses del Gobierno, al despacho de recursos para el pago de sus gastos, a la visión que otras instancias puedan tener sobre las actividades técnicas del control gubernamental, limitarían la capacidad para adoptar decisiones objetivas y transparentes.

La mayoría de los países del mundo, en su organización constitucional, han reconocido y consagrado esta independencia para sus organismos de control.

Luego de esta breve introducción deseo exponer, los lineamientos básicos comunes de las EFS del mundo y de la Región en cuanto a la independencia del control gubernamental, al respecto debo citar:

## **LA DECLARACION DE LIMA**

En octubre de 1977, en esta ciudad de Lima que ahora nos acoge, se celebró el noveno Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), cuyo magnífico resultado, fue aprobar por aclamación la “Declaración de Lima sobre Líneas Básicas de Fiscalización”.

El propósito de la Declaración de Lima, es defender la “Independencia de la Administración Pública” y así lo confirma su texto en el Preámbulo que contiene, la descripción de lo indispensable que es para un Estado, el que cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) eficaz y cuya independencia esté garantizada por Constitución y la Ley.

El artículo 5 de la Declaración de Lima, establece con total claridad, los siguientes aspectos de enorme importancia para las EFS, en cuanto a la independencia y que me permito citar textualmente a continuación:

- *“Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.”*
- *“Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa para el cumplimiento de sus funciones.”*
- *“Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente debe gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.”*

Sin embargo, a quienes aún no se convencen de que la independencia debe ser el principio fundamental de las EFS, es necesario hacerles breves reflexiones tan sencillas como las siguientes: ¿cómo efectuar el control eficiente y objetivo de los recursos públicos si la EFS dependiera del Poder

Ejecutivo, si es el que dirige y administra los recursos económicos del presupuesto del Estado?; ¿cómo examinar la gestión del Ministerio de Finanzas o de Hacienda si la EFS dependería de las asignaciones presupuestarias gestionadas por esa Cartera de Estado?; ¿cómo establecer responsabilidades a las entidades bajo control, si éstas también son parte del orden jerárquico del que depende la EFS?.

## **LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE INDIAS**

No debo dejar de mencionar que en el marco del Seminario Internacional “Transparencia contra la Corrupción” realizado en la ciudad de Cartagena de Indias entre el 12 y 15 de julio de 2006, por convocatoria de la Comisión de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia, CEPAT, de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, sus miembros, suscribieron la Declaración de Cartagena de Indias, la que incluyó la voluntad de las EFS de acoger las propuestas del documento técnico que sirvió de base para la discusión en ese Seminario, documento que insistió en lo siguiente:

*“Para que las EFS puedan adelantar de manera efectiva y eficiente su tarea, es necesario tener en consideración los pilares sobre los cuales se sostiene la acción de control fiscal: autonomía, rendición de cuentas y participación ciudadana.”*

## **LA DECLARACIÓN DE MÉXICO**

En noviembre de 2007, en el marco del decimonoveno Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, celebrado en la ciudad de México, se aprobó la Norma Internacional de las EFS (ISSAI) número 10, titulada “La Declaración de México sobre Independencia” y la número 11 titulada “Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS”, documentos de un enorme

valor y estupendo contenido para el fortalecimiento de la independencia y autonomía que la hemos defendido con rigor en esta exposición. Estas normas, definen fundamentalmente los 8 principios en los que se debe asentar la independencia y las buenas prácticas para mantenerla, se convierte en un logro de enorme significado y a cuyos contenidos debemos hacer referencia en todos estos procesos de discusión.

No cabe duda sobre los fundamentos que sustentan la independencia del control gubernamental, es que la razón no pide fuerza.

Adicionalmente, se debe sostener que la protección de la independencia y la autonomía, no solo deben ser aplicadas a las EFS como instituciones, sino también a las personas que constituyen los componentes del engranaje que hace el control. Estas personas, en especial las involucradas en los procesos generadores del valor del control, deben ser dotadas constitucionalmente con las salvaguardas que eviten las retaliaciones indiscriminadas por parte de los que con toda justicia, han sido sujetos de responsabilidad, como producto de las actividades de control.

La independencia de quienes hacen el Control Gubernamental, está regulada por las normas profesionales, confirmada por los códigos de ética y por sobre todas las cosas, debe estar garantizada por la formación ética de cada uno de los individuos, quienes ante la mínima posibilidad de ver comprometida la independencia individual al hacer el control, deben excusarse de conocer los casos por examinar y dar paso para que otros lo realicen.

Es decir, estimada audiencia, se ratifica firmemente los preceptos de la Declaración de Lima en cuanto a la independencia y la autonomía, pero también, se consolida la obligación de rendir cuentas y viabilizar como alternativa la participación ciudadana, sin que esto último signifique, la renuncia de un mínimo de esa independencia tan enérgicamente defendida.

La independencia también debe ser considerada en la dimensión mental de cada uno de nosotros, quienes hacemos el control como parte de nuestras EFS, pues para ellas como instituciones, significa como he dicho antes, el total desapego de las injerencias que puedan afectar al desempeño. Esta independencia individual, debe ser totalmente incuestionable, no debe estar sometida siquiera a sospecha, pero también, debe ser producto de la ética y la transparencia que caracterizará el accionar de quienes hacemos nuestras EFS. ¿Cómo lograr la independencia de los individuos que hacemos control? La respuesta es: con una sólida formación en valores y ética pública, con procesos internos de evaluación y sanción, y también, con procesos de incentivo y motivación.

Para nosotros como entidades de control, está clara la importancia de la independencia, quizá para otros, no pueda estar tan clara, o estándola, se la considera una amenaza a sus intereses, por lo que debemos también estar preparados como EFS, a afrontar esos riesgos que han amenazado la citada independencia.

## **RIESGOS A LOS QUE PUEDE ESTAR EXPUESTA LA INDEPENDENCIA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL**

Es posible que la independencia del Control Gubernamental, pueda verse amenazada en ciertas circunstancias, que de darse, las EFS deben estar listas para mantener una posición firme, sólida y enérgica.

He de mencionar que, sin embargo de mantenerse la independencia del Control Gubernamental como precepto constitucional, ésta puede verse afectada, por ejemplo, por la creación dentro de la estructura del Estado, de organismos paralelos de control como son las veedurías ciudadanas, las comisiones cívicas de control de la corrupción, y las secretarías o inclusive Ministerios de control.

Estos organismos paralelos, parecería que no afectan a la independencia de las EFS, pero de alguna manera, podrían lesionar su capacidad de decisión en cuanto a la planificación de las actividades de control, pues de forma independiente y sin coordinación, ellos pueden tomar ciertos temas para su análisis y examen que luego deberán ser puestos a conocimiento de la EFS para proceder a la determinación privativa de las responsabilidades a las que pudiera haber lugar.

Considero que de ser necesarios estos organismos, se deberá proveer de las herramientas jurídicas y mecanismos de comunicación e interacción, que más bien potencien la eficiencia del control, pero con el respeto absoluto de la independencia y facultades privativas del Organismo Técnico Superior de Control.

Otro riesgo al que puede estar expuesta la Independencia del Control Gubernamental, es que, debido a las modalidades de elección del titular de la EFS, no se garantice que esa autoridad esté totalmente desvinculada de los actores políticos. En el caso ecuatoriano conforme dispone la Constitución de 1998, el Contralor General es designado por el Presidente de la República, de una terna presentada por el Congreso Nacional. Esta forma de elección, he propuesto a la Asamblea Constituyente, sea sujeta a revisión.

No debemos descartar que, teniendo el Control Gubernamental total independencia, existan leyes o disposiciones especiales que no permitan se ejercite el control sobre el manejo de los recursos públicos, por ejemplo, aquellos que se manejan como fondos especiales por medio de fideicomisos, o a través de holdings de empresas privadas pero cuyo paquete accionario es de propiedad del Estado y por ser de derecho privado, podrían ser sujetas de control por parte de firmas privadas de auditoría y/o por las Superintendencias de Compañías. En el caso ecuatoriano, nuestra Ley Orgánica, nos permite realizar el control a las entidades de derecho privado que administran fondos públicos, respetando la naturaleza de su actividad.



Otro riesgo destacable, es aquel asociado con la capacidad de gestión de los recursos humanos disponibles, pues, siendo totalmente independientes las EFS, el Control Gubernamental puede estar limitado por la falta de conocimientos técnicos, experiencias, tecnología, profesionales calificados, entre otros factores.

Pero también la Independencia del Control Gubernamental puede estar supeditada a la cultura propia de nuestras EFS, es decir, que la capacidad de “hacer” se encuentre limitada por factores como la falta de motivación y compromiso del personal, los estilos de dirección de las máximas autoridades, que pueden estar matizados por el desinterés por el desarrollo y modernización institucionales. Es como aquella fábula en la que, un día las aves a pesar de tener el cielo para alcanzar, prefirieron quedarse en la tierra.

En la siguiente parte de mi exposición, me referiré al caso particular de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, que al encontrarse en un escenario de cambio democrático, cuyo principal actor es la Asamblea Constituyente, encargada de redactar una nueva Constitución, debe tomar las iniciativas para garantizar la permanencia de la independencia como principal característica constitucional del Organismo Técnico Superior de Control.

## **ESFUERZOS DE LA EFS DE ECUADOR ANTE EL ESCENARIO DE CAMBIO CONSTITUCIONAL**

Convencido de que la independencia y autonomía, como lo he dicho antes, constituyen pilares fundamentales de las instituciones de control, he presentado ante la Asamblea Constituyente nuestra propuesta de normas constitucionales que incluye, entre los más relevantes, los siguientes aspectos:

- Seguir considerando a la Contraloría General del Estado, como el Organismo Técnico Superior de Control, con facultad privativa para normar, gestionar y evaluar el Sistema de Control del Estado.

No es admisible, que siendo el ejecutor del control, no mantengamos la capacidad de emitir nuestra propia normatividad como son las Normas de Auditoría Gubernamental, las Normas de Control Interno, los manuales en las diferentes modalidades de la Auditoría Gubernamental, los reglamentos para el control de bienes del sector público y otros más.

- Para el desempeño eficiente del ejercicio del control, debe seguir gozando de plena autonomía e independencia política, administrativa, presupuestaria y financiera, pues no sería procedente que el órgano de control dependa de alguna o algunas entidades sujetas a su control.

Para este efecto, es necesario que la Contraloría General del Estado cuente con recursos propios y capacidad de manejo del personal, que puedan ser gestionados independientemente, conforme a sus necesidades.

- El Contralor General deberá permanecer en su cargo por un periodo de 7 años, de manera que las políticas de gestión se mantengan en el tiempo y sobre todo, no coincida con el inicio o conclusión de aquel para el cual se elija al Presidente de la República y Congreso Nacional.
- Deberá coordinar los esfuerzos de los otros organismos de control del Estado, con el fin de potenciar las probabilidades de éxito en esas delicadas tareas.

- Deberá mantener la potestad privativa para determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.
- El Contralor General del Estado, deberá ser elegido de una terna a ser presentada al Presidente de la República, por una comisión de postulación integrada por las funciones Legislativa y Judicial y del Consejo Superior de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP), lo que evitará la injerencia política en su nombramiento. Si el Presidente de la República una vez recibida la terna, no elige al Contralor dentro de los treinta días de su recepción, el primero de dicha terna será el Contralor, por ministerio de la Ley. Si la Comisión de postulación no presenta la terna dentro del plazo establecido, el Presidente de la República designará directamente al Contralor.

La propuesta de normas constitucionales citada, es viable, modifica aspectos sustantivos de la institución de control como son la coordinación de los demás organismos de control, fortalece el Sistema de control, consagra la independencia política y por ende la despolitización de la designación del Contralor General. Además se actualiza, acorde con las corrientes internacionales modernas, la duración en el cargo de Contralor General.

Es preciso insistir, que la defensa de la Independencia del Control Gubernamental, no es un asunto de la defensa de parcelas de poder o de privilegiar la permanencia de burócratas en sus cargos, se trata de la defensa de los mismos intereses de los ciudadanos a cuyas demandas de rendición de cuentas y transparencia, se debe responder con acciones de instituciones fuertes, con el único propósito, en este caso, de salvaguardar los sagrados recursos de todos.

Al concluir mi intervención, solo quiero ser enfático en que la independencia y la autonomía del control gubernamental, desde hace mucho tiempo ya no es un tema a ser discutido, sino más bien, a ser defendido, sustentado y fortalecido y mejor todavía, en oportunidades brillantes como ésta y con la presencia de tan distinguidos colegas contralores y amigos de este auditorio.

Gracias por su atención.