

**SEMINARIO INTERNACIONAL
“TRANSPARENCIA CONTRA LA CORRUPCION”
(REUNION TECNICA PREPARATORIA – BOGOTA, OCTUBRE/2005)**

**PONENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA
REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

I. INTRODUCCION

*“No es la autoridad que solapa la elevación del alma.
Es el abuso del poder.
No es el dinero el que nos condena a procesos de angustia.
Es la forma de emplearlo”*

FRANCISO CANDIDO XAVIER

Los Estados Latinoamericanos han asistido en la última década a un debilitamiento de sus economías, fruto de una crisis regional y mundial que, entre otras consecuencias, ha aparejado desde el punto de vista social, la pérdida de valores morales y la aparición de prácticas éticamente reprochables.

El tristemente célebre fenómeno de la corrupción administrativa, se fue instalando - casi inexorablemente - en nuestras sociedades, no distinguiendo culturas, regímenes políticos o sistemas económicos.

Intimamente ligado a la dinámica del Estado moderno y sus constantes transformaciones, este flagelo se fue aprovechando del necesario encuadre que nuestras economías debieron asumir a partir de la globalización de los mercados.

Fueron áreas preferidas para que las conductas deshonestas afloraran, las privatizaciones, la desregularización y la desestatización de grupos de actividades que, originalmente concebidas para la esfera pública, pasaron al campo privado.

No podemos sin embargo sostener que esta situación nos ha tomado por sorpresa. Como servidores públicos de Organismos vinculados al control, esta excusa no resulta admisible a la hora de explicar como nos hemos venido preparando para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la fiscalización ante las prácticas corruptas.

Cuando a nuestro Tribunal de Cuentas se le concedió el honor de organizar y ser sede de la IV Asamblea de OLACEFS (Montevideo, 1994) y el XVI Congreso de INTOSAI (Montevideo, 1998), la preocupación de los participantes por el avance del fenómeno en todo el mundo era latente, como lo demuestran las declaraciones y recomendaciones adoptadas en ambos eventos.

Existía ya desde entonces una concientización de que, como Entidades Fiscalizadoras Superiores, no podíamos asegurar a los administrados que el combate –muchas veces desigual- contra este flagelo, nos iba a encontrar a comienzos del nuevo milenio como amplios triunfadores. Pero sí asumimos la

responsabilidad de redoblar esfuerzos, con los medios legales con que contábamos y con los que a partir de entonces auspiciaríamos, para la búsqueda incesante de nuevas herramientas que nos permitieran prevenir, detectar, combatir y sancionar estas conductas atentatorias del normal desarrollo de un Estado de Derecho.

Es que el ciudadano común –el que indirectamente se siente perjudicado frente al fraude y la corrupción pues sus efectos recaen sobre toda la sociedad- exige como corolario de esta situación, una mayor transparencia e información sobre la gestión pública y su fiscalización, a través de la divulgación de los resultados de auditoría y sus consecuencias legales.

Y esa exigencia no recae sino sobre nuestras Entidades; somos quienes debemos asumir el reto y satisfacer la necesidad del común de la gente en que la administración pública encuadre su accionar dentro de la ley, individualizando cualquier indicio de conductas o actos de los funcionarios públicos reñidas con la ética, que puedan redundar en la aparición de prácticas corruptas más intensas. Cuando estas ya se han producido y la prevención no es posible, nuestra obligación es utilizar todos los elementos disponibles para denunciarlas, haciendo de nuestra labor un eslabón fundamental para la investigación judicial de estas irregularidades.

Ese es hoy, sin lugar a dudas, uno de nuestros principales desafíos. Nuestro Tribunal es consciente de su posición institucional, de las herramientas que tiene y de aquellas que carece. Ha tratado –y continúa haciéndolo permanentemente- de perfeccionar su actuar para adecuarse a los nuevos tiempos y enfrentar con éxito la lucha que plantea el fenómeno de la corrupción. En ese camino estamos.

II. CORRUPCION Y CONTROL: LAS PARTES EN PUGNA

A riesgo de redundar en consideraciones que no son ajenas para quienes ejercemos actividades de fiscalización en el sector público, procediendo además contra las corrientes modernas que propugnan no ensayar definiciones sino conceptualizar el fenómeno (sobre todo cuando éste es tan dinámico y va asumiendo distintas formas), conviene precisar qué se entiende por corrupción.

En el marco de la IV Asamblea de OLACEFS, se dijo que la corrupción consistía en la realización de un acto indebido, a cambio de una dádiva, que implica un vicio del comportamiento humano, reñido con la moral y la ética.

Con una definición más escueta pero no por ello menos precisa, Peter Eigen la describió como el uso y abuso del poder público en provecho propio (“La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo”, Fundación Adenauer, 1995).

Nuestra Ley 17.060 del año 1998, en su art. 3º la define: “Se entiende por corrupción el uso indebido del poder público o de la función pública para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado”.

Más recientemente, la XI Asamblea de OLACEFS del año 2001 consideró a la corrupción como un fenómeno social que deriva en el uso indebido e inadecuado de recursos y bienes públicos, atentando contra la sociedad, el bien común y el desarrollo integral de los pueblos.

Los estudiosos del tema han tratado de distinguir los “actos de corrupción” que ocurren en sectores medios y bajos (y muy ocasionalmente en los altos) de la Administración Pública, del llamado “estado de corrupción” en los que el flagelo se generaliza sobre todo en estratos altos del sector público. Otros autores atienden el ida y vuelta (oferta y demanda) que supone la práctica corrupta, distinguiendo actos de corrupción que se cometen “de acuerdo con las reglas” de aquellos que se desarrollan “en contra de las reglas”: en el primero el funcionario recibe un beneficio por lo que está obligado a hacer, mientras que en el segundo por lo que la ley lo inhibe de realizar.

Pero cualquiera sea la conceptualización adoptada, estamos ante un fenómeno que, de nuevo, solamente tiene sus constantes transformaciones. Ya San Lucas sostenía en su Evangelio: “El que se porta honradamente en lo poco, también se porta honradamente en lo mucho; y el que no tiene honradez en lo poco, tampoco la tiene en lo mucho. De manera que si con las riquezas de este mundo pecador ustedes no se portan honradamente, ¿quién les confiará las verdaderas riquezas? Y si no se portan honradamente con lo ajeno, ¿quién les dará lo que les pertenece?” (Capítulo 16, Versículos 10, 11 y 12).

Volviendo a nuestros tiempos, cabe preguntarse: ¿cuáles son las barreras de contención que los Estados democráticos han levantado para enfrentar estas conductas típicamente inmorales? Además de legislar en la materia, los gobiernos apuntaron a los organismos altamente capacitados, con suficiente grado de independencia y autonomía que garantizaran, a partir de las facultades de control externo que les reconoce la Constitución y la Ley, una fiscalización confiable de las finanzas públicas.

El Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay, fue erigido por nuestro Constituyente como un organismo institucional de máximo nivel jerárquico, ubicado a la altura de un poder del Estado. Está dotado de autonomía funcional, administrativa y técnica y encabeza el sistema orgánico de control externo de la gestión financiera del Estado.

Desde 1934, sus competencias básicas no se han modificado: fiscaliza la gestión relativa a toda la Hacienda Pública, dictamina en materia de presupuestos e interviene preventivamente en los gastos y pagos, a los solos efectos de certificar su legalidad.

Con cometidos similares a otras Contralorías y Tribunales del continente, nuestro Tribunal carece sin embargo de potestades jurisdiccionales y sancionadoras que, quizá, lo posicionarían más convenientemente para enfrentar los nuevos retos de la fiscalización a partir de la instalación en nuestra realidad del fenómeno de la corrupción.

No obstante, en forma continua, ha tratado de modernizar su funcionamiento, incorporando nuevas herramientas a su accionar, tratando de adecuar su actuación a los nuevos tiempos, en consonancia con las recomendaciones que las organizaciones internacionales han sugerido para la lucha contra el fraude y la corrupción administrativa.

III. INSTRUMENTOS PARA LA LUCHA

En Montevideo y en ocasión de la IV Asamblea de OLACEFS, los participantes declararon que había que tomar conciencia de las dimensiones del fenómeno de la corrupción, debiendo las E.F.S. asumir un rol activo en la lucha contra el mismo, como un desafío ineludible de los tiempos que se avecinaban, colaborando con la sociedad en la formación de una cultura ética.

A su vez, en el XVI Congreso de INTOSAI llevado a cabo en Montevideo en 1998, las Entidades presentes en el evento recomendaron –entre otros aspectos vinculados a la problemática que nos ocupa- concentrar los programas de auditoría en las áreas más proclives al fraude y la corrupción, evaluando los sistemas financieros y de control interno, creando un ámbito de transparencia a través de la divulgación pública de los informes de auditoría, además de establecer una estrecha cooperación con otros organismos vinculados a la materia, sin olvidar la imprescindible capacitación del personal.

Nuestro país, a través del Tribunal de Cuentas, ha tratado de dar cumplimiento a estas sugerencias, según referiremos más adelante. Sin perjuicio de lo anterior, como suscriptor de la Convención Interamericana Contra la Corrupción de Venezuela de 1996, la República Oriental del Uruguay ha sido evaluada en el año 2003 por el Comité de Expertos en los mecanismos de seguimiento de las recomendaciones allí impuestas. Dicho Comité reconoció en el año 2004 que Uruguay, a través de sus órganos de control superior, ha aplicado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer los mecanismos preventivos para la detección, sanción y erradicación de prácticas corruptas, aunque recomendó fortalecer los mecanismos de cooperación con entidades con cometidos de control sobre actos y hechos de la Administración Pública.

El Tribunal de Cuentas ha apostado entonces, a partir de las recomendaciones que vienen de mencionarse, al perfeccionamiento de aquellos instrumentos de prevención y disuasión de conductas fraudulentas a través de la intervención preventiva de gastos y pagos, la fiscalización profunda de los sistemas de control interno, la capacitación constante de sus técnicos, sin desmedro de intentar legislativamente mejorar su desempeño a través de la aprobación de

nuevas herramientas que permitan acentuar nuestra presencia en las áreas más sensibles de sufrir el flagelo de la corrupción.

Desde el punto de vista legislativo, ha resultado vital la promulgación de la Ley 17.060 de fecha 10/12/98 (y su Decreto Reglamentario N° 354/99), la cual contiene normas referidas al uso indebido del poder público. Dicho cuerpo de normas crea instancias de participación ciudadana a través de lo que denomina “control social” y, sobre todo, dispone la creación de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (comúnmente conocida como “Junta Anticorrupción”), cuya participación en la vida del país ha sido hasta el momento trascendente, en cuanto a las tareas que ha llevado a cabo para detectar actos fraudulentos.

Pero veamos más puntualmente aquellos aspectos que podríamos resaltar como positivos, en cuanto ellos suponen las estrategias, las políticas, las herramientas y la metodología utilizada para contrarrestar los nefastos efectos de la corrupción en el país y el papel que ha jugado nuestro Tribunal de Cuentas en ello.

III.a – El control de gestión

La Fundación Canadiense de Auditoría Integral ensaya una definición muy completa sobre el control de gestión que vale la pena reproducir textualmente: “La auditoría de gestión es un examen sistemático, organizado y objetivo de las actividades del gobierno, que tiene como objeto brindar a los interesados (contribuyentes, otros Poderes del Estado, los acreedores, la comunidad en general), un dictamen acerca del desempeño de estas actividades, conteniendo información, observaciones y recomendaciones destinadas a promover un gobierno responsable, honesto, eficaz y productivo, fortaleciendo la práctica de la Rendición de Cuentas (responsabilidad) y la vigencia de los valores éticos”

En reciente artículo publicado en ocasión del XV Aniversario del Anuario de Derecho Administrativo (donde la reforma del Estado se abordó con profundidad), el Profesor Dr. Carlos Guariglia –quien ejerce actualmente la Vice-Presidencia del Tribunal de Cuentas de la República- no dudó en afirmar que la discusión sobre si nuestro Organismo está facultado o no para realizar el control de gestión, es uno de los temas que más perplejidades le ha causado y sobre el cual la doctrina uruguaya no se ha puesto de acuerdo.

Sobre lo que no existen dudas es en que esta herramienta resulta fundamental para afrontar la lucha contra los flagelos mencionados y resultaría un paso inmenso para que nuestra Entidad Fiscalizadora adopte posiciones de vanguardia en este desafío.

El tema ha sido largamente debatido incluso dentro del propio Tribunal de Cuentas, a través de su Sala de Abogados reunida en el año 2000. Con posterioridad a ese pronunciamiento (que no fue unánime en sus conclusiones)

el Tribunal creó un grupo de trabajo que intentó conciliar las diferencias allí surgidas.

En el artículo doctrinario antes citado, el Dr. Guariglia siguiendo la posición del Catedrático de Derecho Administrativo Horacio Cassinelli Muñoz, sostiene que al serle reconocido constitucionalmente al Tribunal de Cuentas el control sobre la gestión de toda la Hacienda Pública, el Constituyente lo habilita expresamente a desarrollar un amplísimo control de la gestión que incluye el ámbito de discrecionalidad del administrador, siempre que el dictamen de la E.F.S. “no afecte la eficacia jurídica del acto administrativo objeto del control, ya que en caso contrario, se estaría violando el principio de separación de poderes”. Para el autor, el Tribunal no podría “sustituir, modificar o reformar la actuación del administrador, por cuanto en tal caso, estaría cumpliendo funciones de administración activa que afectarían la eficacia jurídica del acto dictado, pero además, implicaría un comportamiento inconstitucional, al vulnerar el principio de separación de poderes y funciones” (trabajo citado, pág. 83).

Un equipo del Banco Mundial, en ocasión informar sobre la “Transparencia Fiscal” en Uruguay en marzo del año 2001, señaló en sus comentarios finales sobre la observancia de normas y códigos, que debe darse prioridad a determinadas actividades, entre las que señala el “fortalecimiento de los sistemas de auditoría interna y externa a través del incremento gradual de la capacidad de llevar a cabo auditorías de gestión”.

En el reciente Proyecto de Presupuesto para el Quinquenio 2005-2009, el Tribunal de Cuentas abogó por una declaración expresa del legislador que ahuyente las discusiones sobre este punto y permita al Tribunal contar con una importante herramienta para el logro más eficiente de sus cometidos de control. Vale la pena referir al texto propuesto:

Artículo 6 (Control de eficacia). El control de eficacia tiene por objeto examinar el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y plazos, previamente establecidos y cuantificados en sus respectivos presupuestos por los diversos organismos.

Artículo 7 (Control de eficiencia). El control de eficiencia tiene por objeto el estudio y dictamen respecto del costo de los servicios y eventualmente su comparación con los rendimientos obtenidos en orden al cumplimiento de las metas establecidas en los correspondientes programas presupuestales.”

Estos aspectos, que parecerán insignificantes para aquellas Entidades que ya cuentan con esta potestad y que incluso incursionan actualmente en la llamada “auditoría forense” (que prioriza la búsqueda y obtención de evidencias de fraude), significarán en caso de concretarse, un gran avance para nuestro Organismo, permitiéndole adecuar la normativa a las exigencias actuales, propendiendo al mejoramiento de la calidad de control, contribuyendo a una adecuada fiscalización en la administración del gasto, todo lo cual redundaría en el perfeccionamiento de los instrumentos con que cuenta para la lucha contra la corrupción.

III.b- La transparencia a través de la publicidad

Todos los eventos internacionales patrocinados por entidades vinculadas al control del sector público y cada declaración consecuente de las Asambleas organizadas por las Organizaciones regionales y mundiales que nuclea a nuestros Tribunales y Contralorías, han sido contestes en destacar la importancia de la divulgación en el momento oportuno, de los resultados de las acciones de auditoría. Hay por lo menos dos razones claras para sostener la importancia de este punto: por un lado dar a conocer como los servidores públicos que fiscalizamos la marcha del Estado realizamos la función que nos ha sido encomendada y, por otro lado, involucrar al ciudadano común en los resultados de nuestra tarea, incorporando a la opinión pública en la lucha contra la corrupción.

Nuestro Tribunal de Cuentas se ha preocupado por impulsar, a través de las posibilidades que el desarrollo de la tecnología nos brinda, los mecanismos de comunicación con la comunidad de manera de transmitir a la misma los resultados de su actuación, intentando con ello contribuir a la tarea de generar una cultura de la honestidad y transparencia. Esta última se manifiesta precisamente en esa divulgación general de las actividades de la E.F.S. en el control de la gestión pública, tratando de incrementar la credibilidad del administrado en nuestro actuar, a través de una página Web en la que sus resoluciones, una vez comunicadas a los organismos, son puestas a disposición del ciudadano.

La experiencia extraída de otros ordenamientos jurídicos, indica que la difusión pública de los resultados de auditoría en el momento oportuno, ha atraído la atención tanto de la comunidad como del propio órgano fiscalizado. A su vez, el Poder Judicial encuentra en las noticias de auditoría una información vital cuando se trata de detectar irregularidades en el manejo de los fondos públicos.

No obstante debemos ser amplios y objetivos en la información que brindamos, desvirtuando toda sospecha de subjetivismos o tendenciosidad en el manejo de la misma, sin olvidarnos que, además, se trata de un derecho del ciudadano a conocer el desempeño de las instituciones de gobierno y cómo éstas manejan los dineros públicos.

En su Proyecto de Presupuesto para los próximos cinco años, el Tribunal incorpora una novedosa solución en lo relacionado con el tratamiento que de sus observaciones realiza el Parlamento Nacional, cuando aquellas, por precepto constitucional, deben ser puestas en conocimiento del Poder Legislativo. El pronunciamiento de éste a través de la Asamblea General en casos puntuales motivados en observaciones del órgano de control externo (gastos sin disponibilidad, reiteración de observaciones por idéntico motivo, reiteraciones de gastos sin fundamento, por citar ejemplos), aparejará responsabilidad en materia financiero contable del ordenador del gasto en lo que respecta a la administración de los fondos públicos que tiene a su cargo.

Pero más novedoso aún es que la falta de pronunciamiento del órgano legislativo dentro de un plazo determinado (sesenta días calendario), determinará que el Tribunal publique, en un medio de comunicación escrito de circulación nacional, la observación realizada al organismo y al ordenador de que se trate, especificando los motivos de la misma.

Fácilmente puede advertirse que se atribuyen efectos positivos al silencio del órgano legislativo, permitiéndole al Tribunal informar a la sociedad acerca de las causas que motivaron la observación.

La difusión de la información de la forma proyectada, no tiene otro objetivo que posibilitar el control social, el cual ya tiene acogimiento expreso en los artículos 5, 6 y 7 de la citada Ley 17.060, normas que en su conjunto consagran una auténtica jerarquización del principio de transparencia en el obrar de la administración. El control social consagrado en dicha ley se exterioriza en la amplia publicidad que debe hacerse de las adquisiciones de bienes y servicios contratados por el Estado, así como de los documentos que no revistan la calidad de secretos.

III.c- La capacitación del personal técnico de las E.F.S.

No pueden caber dudas que nuestras Entidades deben prestar especial atención a la capacitación de su personal en áreas específicas que les permitan conocer aspectos relacionados con la metodología y técnicas modernas en materia de detección de fraudes, prácticas utilizadas para la legitimación de dinero ilícito, favoritismos en las compras del Estado y toda otra práctica deshonesto o corrupta.

En la actualidad cada vez es más dificultoso detectar las prácticas corruptas, algunas de las cuales no necesariamente se reflejan en las rendiciones de cuentas y los registros contables, volviendo engorrosa la labor del auditor, aún cuando éste audite aquellas áreas proclives o sensibles al fenómeno (oficinas recaudadoras, de adquisiciones, de administración de personal, etc.).

De nada vale contar con las herramientas necesarias para enfrentar los nuevos desafíos del control, si las E.F.S. no proceden a capacitar a sus funcionarios para la investigación de las conductas sospechosas de quienes administran el erario público.

El auditor moderno, además de contar con los instrumentos que el derecho interno le brinde para ejercer su función pública y ser honesto por naturaleza, debe saber detectar, evidenciar, demostrar y documentar la falta administrativa que se le presente.

Se trata de una tarea primordial, desde que ese producto que constituye el informe de auditoría, puede luego ser el punto de partida para la actuación de jueces y fiscales de la justicia ordinaria.

Las nuevas modalidades de corrupción y fraude que ha aparejado el fenómeno de la globalización y las áreas permeables de generar conductas deshonestas, deben ser perfectamente conocidas por el auditor para, a partir de ello, identificar la irregularidad, aplicar la técnica de investigación correcta y sacar sus conclusiones con agudeza y profundidad, sin incurrir en excesos que vuelvan estéril su esfuerzo, además de utilizar un vocabulario que, sin desmedro de lo técnico, sea fácilmente comprensible para cualquier lector.

Nuestro Tribunal cuenta desde hace años con una Unidad de Capacitación, con funcionarios afectados exclusivamente a ella, en la que se dictan constantemente cursos destinados a dotar al personal técnico (abogados y contadores) de los conocimientos teóricos imprescindibles que exige la fiscalización actual de aquellas áreas en las que comúnmente pueden constatarse mayores irregularidades.

Paralelamente al dictado de estos cursos por Facilitadores que a su vez han sido preparados para ello dentro y fuera del país, la Unidad de Capacitación ha organizado numerosas conferencias con destacados profesores de derecho público (administrativistas, tributaristas, constitucionalistas), intentando mantener actualizados a sus equipos multidisciplinarios, con el fin de que ejerzan más eficientemente sus labores de control.

Es altamente prioritario para este Tribunal dotar sus informes y dictámenes del más alto nivel técnico y objetivo, y ello solamente se logra continuando con el entrenamiento permanente de su personal y logrando a través de ello el compromiso de éste con los cometidos del Organismo, de manera tal que esa capacitación que reciben pueda luego ser transmitida a los funcionarios vinculados al control de la Hacienda Pública que integran la estructura de los propios entes fiscalizados.

III.d- El relacionamiento con otras entidades: la Ley Anticorrupción

La creación de organismos específicos para combatir la corrupción es un viejo anhelo en el derecho comparado para afrontar la lucha contra el fenómeno. Desde la institución del Ombudsman pasando por las Oficinas Anticorrupción y por la ampliación de potestades de las E.F.S. (por ejemplo a través de la auditoría forense), los distintos gobiernos han tratado de edificar un sólido baluarte para el combate que nos ocupa.

La Ley 17.060 sobre normas referidas al uso indebido del poder público, dispone en su art. 25 la creación de una Comisión Honoraria integrada entre otros por representantes del Tribunal de Cuentas quienes, junto a la Junta Asesora en Materia Económico Financiera (entidad creada por la misma ley) tendrán el cometido de elaborar propuestas de actualización y ordenamiento legislativo y administrativo en materia de transparencia en las contrataciones del Estado y respecto de los conflictos de intereses en la función pública.

Ese mismo cuerpo de normas viene a complementar el Título IV del Código Penal uruguayo (Delitos contra la Administración Pública), cuyo objeto de tutela consiste en el interés público en el normal funcionamiento y prestigio de la Administración, entendido éste en forma amplia, comprensiva de la probidad del administrador, su capacidad y competencia, su disciplina, fidelidad y decoro funcional. El Capítulo VI de la Ley 17.060 precisamente exige que los funcionarios públicos observen en forma estricta el principio de probidad, el que se traduce en una conducta funcional honesta con preeminencia del interés público sobre cualquier otro, en donde se satisfagan necesidades colectivas y se actúe de buena fé en el ejercicio del poder, observando valores como el respeto e imparcialidad a través de una idónea administración de los recursos que le son confiados.

Dentro de esta Ley que prioriza la lucha nacional contra la corrupción, corresponde señalar dos aspectos importantes: uno de índole legislativa (dicho cuerpo normativo agrava las penas de los delitos típicos contra la administración –cohecho, soborno- además de crear nuevas figuras como el tráfico de influencias y uso indebido de información privilegiada) y otro de índole funcional en cuanto a la actuación que en nuestra realidad institucional ha jugado la Junta Asesora o Junta Anticorrupción.

Como lo indica su nombre, las funciones de la Junta son las de asesorar a los jueces y fiscales con competencia penal y a requerimiento de éstos, en la investigación de denuncias de fraudes y conductas corruptas de funcionarios de la Administración Pública, evitando expresamente realizar en sus informes incriminaciones jurídico penales (artículo 4º de la Ley y 18º del Decreto Reglamentario).

Integrada por tres miembros de probada solvencia profesional y moral que la presiden y duran cinco años en sus funciones, que son designados por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros y con venia de la Cámara de Senadores otorgada con mayoría especial, la Junta carece sin embargo de asesores permanentes (abogados, contadores), por lo que la Ley la habilita a contratar hasta cinco técnicos anualmente, a efectos de cubrir los requerimientos judiciales y dar cumplimiento a sus cometidos. Versando su asesoramiento sobre materia de contabilidad y administración financiera del Estado, la Junta ha recurrido en reiteradas oportunidades a la contratación de técnicos que integran la estructura funcional del Tribunal de Cuentas, dada la experiencia de éstos en la materia.

Los resultados de actuación pueden calificarse como positivos: en dos oportunidades concretas, como consecuencia del dictamen de la Junta, la justicia penal procesó con prisión a jefes de la administración. En el primero de los casos, quien había estado al frente de una Intendencia Municipal del interior del país, por la administración deshonestas de su Comuna durante su cargo, resultó privado de libertad. En la otra ocasión, vinculada a denuncias de particulares sobre las condiciones de regularidad e imparcialidad en la preparación y ejecución de contratos de publicidad formalizados por Entes del Estado con distintos medios y agencias publicitarias, se confirmaron

violaciones a los principios de buena administración que determinaron también la prisión de varios ex jefes.

En ambos casos funcionarios del Tribunal de Cuentas prestaron servicios para la Junta Asesora. En el segundo de los casos nombrados, un pronunciamiento expreso del Tribunal de Cuentas emitido en el año 1998 sobre criterios a seguir por los organismos públicos para la contratación de publicidad oficial, resultó decisivo tanto para la Junta como para la justicia penal en la dilucidación de las denuncias formalizadas por los particulares que se sentían discriminados frente a determinados favoritismos de los servidores públicos.

III.d- Control del Tribunal sobre la asociación de Entes, Servicios, Gobiernos Departamentales o personas públicas no estatales, con sociedades comerciales.

Los procesos de internacionalización de las economías han llevado a que en nuestro país –como ha sucedido en toda América Latina- determinados Entes Autónomos del dominio comercial e industrial del Estado se hayan asociado con sociedades comerciales que se rigen por el derecho privado.

Una reciente ley del mes de setiembre del año 2002, la N° 17.555, reguló la competencia del Tribunal de Cuentas en el control de estas operaciones, confiriéndole un tratamiento diferente a la intervención de nuestro Organismo según se trate de asociaciones de empresas públicas en territorio nacional o en el extranjero. En el primer caso, el Tribunal se limita a controlar si los organismos han publicado sus estados contables auditados en el Diario Oficial y en sus respectivas páginas web; en el segundo de los casos emite su dictamen sobre los estados contables e informes de sindicatura de la persona jurídica con sede en el exterior.

En su Proyecto de Presupuesto, el Tribunal ha intentado superar esta diferenciación, de manera que, sean sociedades comerciales conformadas en el exterior sea que las mismas actúen dentro del territorio nacional, la intervención del órgano de control sea el mismo. Por tanto, de aprobarse la iniciativa, cuando el órgano estatal ejerza el poder de dirigir las políticas financieras de las empresas participadas, los estados contables de las mismas serán auditados por el Tribunal de Cuentas, sean éstas de origen nacional o extranjero.

Si bien se trata de auditorías financieras, el acceder a este tipo de control sobre sociedades comerciales participadas, con independencia de que las mismas se encuentren en el exterior, constituiría una herramienta nada despreciable en el seguimiento y control de las inversiones y asociaciones del Estado.

III.e- Otros medios idóneos para afrontar el desafío

Tal como venimos de ver, el Tribunal de Cuentas ha tratado, a través de diversos medios, de adecuar su actuación a los desafíos modernos. Pero sin perjuicio de lo dicho, ha reivindicado como instrumentos válidos en la lucha contra el fraude y la corrupción, sus –por así decirlo- “viejas armas”.

En efecto, existe en nuestro país lo que podemos llamar una legislación preventiva y otra de orden punitivo, al alcance del organismo de control externo, que se vuelven importantes herramientas de trabajo a la hora de disuadir desde sus comienzos la producción de conductas deshonestas.

El control preventivo de gastos y pagos se sigue erigiendo como una facultad importante para detectar en sus albores las prácticas fraudulentas, así como el control de los contratos del Estado, de las Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal cuando de control a posteriori se trata. Desde el punto de vista punitivo, la obligación de rendir cuentas que tiene toda persona que perciba fondos públicos sumado a una amplia regulación de las responsabilidades en que puede incurrir el funcionario (a través de la existencia de un cuerpo de normas importantes, como el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, Código Penal y Leyes especiales como la citada N° 17.060), completan un espectro importante de instrumentos al alcance de nuestro Tribunal para encarar sus cometidos de control y los nuevos requerimientos.

Hay sin embargo dos actividades que se vienen desarrollando actualmente por el organismo que, por su importancia y efectos, corresponde sean destacadas: la auditoría de los sistemas de control interno y las auditorías de sistemas de información.

Auditoría de Sistemas de Control Interno:

Existe una opinión consensuada en cuanto a que la mejora de los sistemas administrativos y su control interno minimiza la concreción de actos de corrupción. Efectivamente, el fortalecimiento de los sistemas de control interno y, dentro de éstos, de las Auditorías Internas destacadas en cada organismo del Estado, permiten asegurar una reducción sustancial de las prácticas irregulares.

Nuestro Tribunal así lo ha entendido. Inicialmente ha recurrido para controlar los sistemas internos a la figura del Contador Delegado, funcionario que no obstante integrar los cuadros del propio organismo fiscalizado, está investido además de la otra calidad otorgada por delegación del órgano de control externo. Conforme la Ordenanza N° 64 de nuestro Organismo, este funcionario técnico, en su doble calidad, puede intervenir u observar, por delegación del Tribunal de Cuentas, los gastos y pagos hasta determinado monto y es el encargado de supervisar el control interno de su propio organismo.

Sin embargo, esa calidad de funcionario de la entidad controlada, hace presumir una falta de independencia y autonomía cuando se trata de fiscalizar los sistemas internos, muchas veces debilitados precisamente por la ausencia de rigurosidad en su control.

Una vieja prédica del Tribunal en cuanto a requerir en sus actuaciones la existencia de una unidad de auditoría interna en todos los organismos estatales -que le permita, coordinadamente con ésta, evaluar el grado de cumplimiento y eficacia del control interno- ha sido estampada fundadamente como pretensión en nuestro reciente Proyecto de Presupuesto.

Es por ello que en áreas de la administración en las que por su envergadura existen numerosas Unidades Ejecutoras (v.g. Universidad de la República, la Administración Nacional de Educación Pública) el Tribunal ha comenzado ya a destacar equipos multidisciplinarios con el cometido de realizar trabajos de campo, auditando los sistemas de control interno, corrigiendo las irregularidades, realizando los señalamientos del caso y verificando el cumplimiento de las recomendaciones.

La sola presencia de estos equipos trae aparejado un claro efecto disuasivo -en cuanto a conductas irregulares refiere- dentro del organismo auditado, obligando al Contador Delegado a cumplir más eficientemente su tarea, con el respaldo de tener cerca suyo, asistiéndolo, a funcionarios técnicos del órgano de control externo. Pero además, los efectos preventivos de estas medidas no pueden calificarse sino de positivos, habiéndose detectado a partir de este proceder pequeñas corruptelas que dañaban el erario público y amenazaban extenderse en dimensiones y perjuicios.

Auditoría de Sistemas de Información:

Debido al alto grado de penetración de los Sistemas de Información en los Organismos Gubernamentales y la consecuente dependencia tecnológica que ello implica, las E.F.S. se han visto obligadas a la formalización y sistematización de las funciones de la llamada “auditoría de sistemas”.

Esta auditoría juega un rol preponderante en proveer a las administraciones de evaluaciones objetivas acerca de los riesgos de la Tecnología Informática, contribuyendo en el desarrollo y aplicación de buenas prácticas con una estrategia proactiva y colaborando —a través de sus recomendaciones- con los objetivos que haya fijado el organismo auditado.

En la actualidad, casi todos los organismos recurren a la Tecnología Informática para ejercer sus actividades de manera más efectiva, eficiente y económica, pero sin evaluar en su justa medida ni los riesgos implícitos ni el impacto potencial de éstos pueden tener en los resultados de su actividad.

Nuestro Tribunal de Cuentas viene realizando, a través de personal idóneo y especializado, auditorías de sistemas de información, lo que ha permitido la identificación de riesgos relacionados con la aplicación de la Tecnología Informática, a la vez de brindar más certeza al auditor externo sobre la

confiabilidad de la información escrita que debe fiscalizar. Se trata sin dudas de una importante herramienta para lograr mayor cristalinidad en las actuaciones públicas.

IV. CONCLUSION

**“La Hacienda Nacional no es de quien os gobierna.
Todos aquellos a quienes habéis hecho depositarios
de vuestros intereses, tienen la obligación de
demostraros el uso que de ellos han hecho”**

SIMON BOLIVAR

El clamor cada vez más constante del ciudadano común exigiendo transparencia en el desempeño de la función pública como corolario de procederes contrarios a la ética y a la moral de los servidores públicos, es una exigencia que debe ser atendida por los gobiernos de turno, a través de los instrumentos institucionales que cuenten para ello. Y nuestras Entidades Fiscalizadoras son la fuente que puede saciar aquel deseo y el faro para iluminar la senda en la búsqueda de una administración en la que los valores éticos y el bien común predominen sobre cualquier otro interés.

Ante las cada vez más frecuentes y complejas modalidades de corrupción que, tras el fenómeno de la globalización, hemos heredado, se hace primordial que los órganos de control externo opten por promover el dictado de normas que les permitan el necesario *aggiornamento* para enfrentar los desafíos de este siglo.

La capacitación planificada y constante de sus funcionarios, con el fin de propiciar mejores niveles de eficiencia en las labores de auditoría, de manera que redunden en forma gravitante en las investigaciones judiciales motivadas en denuncias de prácticas fraudulentas, resulta sin duda fundamental para reivindicar nuestro posicionamiento inmejorable para hacer frente a los flagelos del fraude y la corrupción administrativos.

Perfeccionar, a través de una fiscalización personalizada, los sistemas de control interno de cada administración, como un instrumento de apoyo que le permita al controlado evaluar sus objetivos y metas y al propio controlador ver facilitada su tareas de auditor externo, constituye otro paso importante para disuadir actitudes deshonestas y contrarias a la ética.

Alentar la transparencia del proceder de la administración pública, a través de las herramientas tecnológicas a nuestro alcance, haciendo saber al administrado cómo se manejan los dineros públicos y cómo los mismos son controlados por los órganos fiscalizadores, no solo contribuye a crear una sociedad más ética sino que enaltece los principios morales más altos de cualquier organización social o institucional.

Estrechar cada vez más los lazos con los organismos vinculados a la lucha contra la corrupción, a través de una colaboración coordinada, debe estar dentro de las prioridades de cualquier E.F.S. comprometida en aquel desafío, sin perjuicio del relacionamiento e intercambio de experiencias con sus pares del continente.

En resolución adoptada por el Cuerpo de Ministros, en Sesión de fecha 22 de agosto de 2005, el Tribunal de Cuentas de la República aprobó un Plan Estratégico que estipula una “Misión” y una “Visión”, relacionados directamente con los temas que venimos planteando y los nuevos desafíos que ellos nos presentan, a saber:

MISIÓN: Controlar el cumplimiento del conjunto de actos, normas y principios que rigen la administración, sus ámbitos de competencia y procedimientos que realizan los distintos organismos sujetos a su control, con la finalidad de mejorar el adecuado uso de los recursos públicos, coadyuvando de tal forma a la transparencia y credibilidad públicas.

VISION: Fortalecerse como organismo de control externo independiente, reconocido por los organismos del estado y la sociedad civil, en base a la eficacia en el cumplimiento de sus cometidos, mediante un funcionamiento eficiente, expresado en la calidad técnica y objetiva de sus informes y dictámenes, por la competencia y responsabilidad de su personal, resultante de un proceso de capacitación permanente y continuo.”

Nuestro Tribunal de Cuentas ha aceptado el reto. Lo hizo desde el comienzo. Se ha hecho bastante. Queda mucho por hacer.

**Dr. Jorge Rodríguez Pereira
Asesor Letrado – Dpto. Jur.**

Montevideo, 7 de septiembre de 2005