

**FISCALIZACIÓN SUPERIOR. ANÁLISIS DE DERECHO  
COMPARADO. ALEMANIA, FRANCIA, ARGENTINA Y LOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

*Cecilia Licona Vite\**

---

\*Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

## I. NOTA PREVIA

La fiscalización y la rendición de cuentas son elementos esenciales para la gobernabilidad y el desarrollo de las sociedades, que se incrustan en los sistemas políticos, habitualmente, a través de la representación popular y de la división de poderes.

Al respecto, es de recordar que la división de potestades no sólo es una separación funcional de competencias, también es un instrumento de limitación y control del poder que garantiza que unos poderes puedan controlar y vigilar a otros y que los servidores públicos rindan cuentas.<sup>102</sup> La idea común que subyace en la división de competencias es que el poder frene al poder.<sup>103</sup> Y es que hablar de poder limitado es hablar de poder controlado.<sup>104</sup>

También es de acordarse que la palabra control tiene un sentido amplio, cuyo significado lingüístico abarca las acciones de revisar, fiscalizar, comprobar, verificar, inspeccionar y vigilar, aunque también se emplea para designar actividades como las de registrar, intervenir, someter, dominar, mandar, gobernar, dirigir, preponderar y frenar. Esta pluralidad de significados, en el Estado constitucional, está orientada esencialmente a fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.<sup>105</sup>

El control se ejerce de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación, ya que de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional, y se estarían

---

<sup>102</sup> El principio de división de poderes tuvo como origen evitar los absolutismos que habían creado los Ejecutivos. Para ello, se instituyeron en los Congresos las facultades de control sobre las funciones ejecutivas.

Hoy por hoy, la división de poderes es un medio de establecer frenos y contrapesos para que cada uno de los poderes se mantenga dentro de sus demarcaciones, sirviendo de equilibrio a los otros, impidiendo que quien tenga el poder pueda abusar de él

<sup>103</sup> Las funciones de control del ejercicio del poder están delimitadas y definidas constitucionalmente. Los medios de control están orientados en un solo sentido y responden a un único fin: evitar abusos. *Vid.*, GALÁN BAÑOS, Israel y ANDRADE RUIZ, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003, p. 57.

<sup>104</sup> Kart Loewenstein expresa que limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como constitucionalismo. *Vid.*, LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, p. 29.

<sup>105</sup> *Vid.*, ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181, 191, 192 241, 247, 249 y 251.

configurando áreas del poder ajenas al control.<sup>106</sup> La interacción de esos poderes promueve, por tanto, equilibrios y contrapesos y fomenta la vigilancia de tipo *circular*.<sup>107</sup>

De los controles, la fiscalización de las finanzas públicas es una de las herramientas medulares de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.<sup>108</sup>

En concreto, en México la fiscalización de los recursos federales es uno de los principales dispositivos de control ejercido por la Cámara de Diputados para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos, a fin de modificar, reducir o incrementar ciertos rubros y áreas del presupuesto y de los ingresos, así como para impulsar la rendición de cuentas.<sup>109</sup> Tal revisión tiene significación jurídica y política, ya que el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes (Cámara de Diputados), para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de los recursos públicos.<sup>110</sup>

Tal control se basa en la división y equilibrio de poderes, que constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental y que desemboca en una rendición de cuentas.

A lo anterior, es de advertir que cuando hablamos de la rendición de cuentas no estamos evocando un tema nuevo.

---

<sup>106</sup> Dado que todo poder, aun siendo legítimo y democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles *Vid.*, VALADÉS, Diego, El control del poder. En *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61.

<sup>107</sup> *Vid.*, SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 128.

<sup>108</sup> *Vid.*, UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, p. 33. También, del mismo autor, *Vid.*, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 12 y 13.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> En México, la Cámara de Diputados lleva a cabo un continuo control político del Poder Ejecutivo que se basa en la división y equilibrio de poderes y constituye un contrapeso que tiende a frenar el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental. Uno de esos contrapesos es el control de los recursos públicos federales.

En sus orígenes, la rendición de cuentas aparece en Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, época en que el Parlamento atendió las tareas relativas al control político y económico de los monarcas.

El control económico inglés, denominado *poder de la bolsa*, comprendía los requerimientos e impuestos que el Soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte.<sup>111</sup>

Con el paso del tiempo, el *poder de la bolsa* inglés vino a ser un instrumento eficaz del órgano Legislativo en su relación de equilibrio con el Poder Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas; para vigilar su implantación, y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de la gestión gubernamental.<sup>112</sup>

En el medioevo se encuentran algunas manifestaciones artísticas relacionadas con el control de los fondos públicos que demandaba el pueblo a sus gobernantes.

Precisamente, la doctora española Pilar Jiménez Rius muestra que en la obra artística que se localiza en el *Palazzo Pubblico de Siena* se acoge una serie de frescos representativos de la buena y mala administración de los fondos públicos. Esos frescos, dice Jiménez Rius fueron realizados por Ambrogio Lorenzetti entre los años 1338 y 1340. De ellos, *la Alegoría del buen gobierno*, simboliza el bien común, incluyendo las principales virtudes, rodeados por los representantes de la ciudadanía. El tema sigue con un par de frescos que muestran los efectos del buen gobierno en la ciudad y en la campaña: armonía, justicia y abundancia material en el comercio y la producción agrícola. Por el otro lado, en *la Alegoría del mal gobierno* se retrata la tiranía, con símbolos de vicios como la injusticia y el engaño. Sus

---

<sup>111</sup> El control financiero fue de los primeros que se opusieron con éxito a la arbitrariedad de los monarcas. Después, surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones.

<sup>112</sup> Es de recordar que ni en el Estado del Medioevo ni en el del Renacimiento se elaboraron normas fundamentales referentes al control del gasto público de un país. Ello por la falta total de una distinción entre la caja del Estado y la del príncipe. En el Estado monárquico absolutista el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, de los que disponía a su capricho y voluntad. Fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer en sus leyes fundamentales la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del gasto público. En el Estado moderno el poder de la bolsa se ha hecho mucho más complejo.

efectos en la ciudad incluyen incendios, saqueos y estancamiento de la vida económica.<sup>113</sup>

Respecto a los antecedentes de la rendición de cuentas, es de tener presente que después de la Edad Media, en el siglo XVI, en América, en la época colonial, era peculiar encontrar, en las colonias sometidas a la Corona española, un sistema de contraloría sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de las audiencias locales. Eso a través de una serie de disposiciones que regulaban las actuaciones de funcionarios de Gobierno. Tal es el caso, por ejemplo, de las Leyes de Indias, las cuales en conjunto con algunas instituciones como la Residencia,<sup>114</sup> la Visita<sup>115</sup> y la Rendición de Cuentas,<sup>116</sup> constituyen un antecedente básico del control financiero actual en las colonias españolas.<sup>117</sup>

<sup>113</sup> Vid., JIMÉNEZ RIUS, Pilar, *La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España*, disponible en: <http://www.auditoriapublica.com/revistas/41/pg31-42.pdf>.

<sup>114</sup> En relación con el juicio de residencia, Vid., BARRAGÁN, José, *Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*. En la obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Colección Políticas, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 88, coordinadores: maestro José de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, 1984, pp. 29 a 55. También se sugiere consultar a Fausto Castañeda, quien explica que la residencia tiene su origen en el derecho romano que pasó a las Siete Partidas y otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarían arraigándose en lo que hoy es México donde se aplicaron hasta llegada la Independencia. El juicio de residencia llegó a tierras americanas con los propios conquistadores. A México arribó con el propio Hernán Cortés, que paradójicamente fue la primera autoridad que sufrió la residencia, como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España de su conducta. El juicio de residencia consistía en examinar las cuentas de los funcionarios al concluir su encargo. Se trataba de fincarles responsabilidad o de premiarlos, según su buen o mal desempeño. En tanto se llevaba a cabo el juicio, el funcionario saliente no podía cambiar su lugar de residencia, de allí el nombre de esta institución. Vid., CASTAÑEDA, Fausto, *Juicio político de los Servidores públicos*, en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>.

<sup>115</sup> En la visita, el juez podía iniciar sus actuaciones antes de publicar los edictos y en cualquier momento de una gestión. Los funcionarios visitados, a diferencia de los residenciados, permanecían en sus puestos.

<sup>116</sup> La rendición de cuentas de las cajas reales se refería a la gestión del Oficial Real. Y es que por las manos de los oficiales reales pasaban grandes sumas de dinero, consistentes en la recaudación de los recursos de la Corona. Esos oficiales estaban sujetos a rendición de cuentas. Había cuatro oficiales reales en cada ciudad importante: un tesorero, un contador, un factor y un veedor. Con los años, sólo quedaron los dos primeros.

<sup>117</sup> El Consejo de Indias fiscalizaba la actuación de los Oficiales Reales y vigilaba el desarrollo y fomento de la hacienda real. Por Real Provisión del 4 de julio de 1543, los Oficiales reales debían enviar a la Contaduría del Consejo de Indias una glosa de lo recibido y lo gastado, al final de cada año, y una cuenta completa cada tres años. Por Real Cédula de

Empero, es a partir del siglo XVIII cuando los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse seriamente por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las cargas fiscales.

A finales de esa época, las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa, dejaron huella clara, en la historia política de la humanidad, del clamor ciudadano francés por la rendición de cuentas gubernamental.

Tal demanda ciudadana quedó difundida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), la cual consigna el derecho del pueblo francés de pedir cuentas a sus gobernantes. Así lo dispuso el artículo 15, de ese documento, palabra por palabra: *Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta.*<sup>118</sup>

En la actualidad, el auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de rendición de cuentas y fiscalización superior de la actividad gubernamental. Esto como un derecho humano de los ciudadanos a conocer y vigilar el patrimonio común, como resultado de su contribución a los gastos del Estado.<sup>119</sup>

En ese tenor, es común que el Estado otorgue el control financiero a un órgano representativo del mismo (llámese Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa, Tribunal de Cuentas, Contraloría...), para que examine detenidamente la manera en que se aplicó el gasto público.<sup>120</sup>

---

1554, se creó un sistema de contralor sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de la audiencia local. Por las ordenanzas de Burgos (1605), se crearon tres Tribunales de Cuentas (constituidos por tres contadores cada uno) en las ciudades de México de la Nueva España, Ciudad de los Reyes del Perú y Santa Fe del Nuevo Reino de Granada. En 1570, Felipe II ordenó al Consejo de Indias la recopilación de toda la normativa vigente. Esa tarea duró casi un siglo, quedando concluida en 1680. En la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias (formada por nueve libros) el octavo libro contiene las normas concernientes a lo hacendario.

<sup>118</sup> *Vid.*, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789, disponible en: [http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm).

<sup>119</sup> *Vid.*, el mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, 16 de noviembre de 2007, Ciudad de México.

<sup>120</sup> Dice Berlín Valenzuela que el catálogo de asuntos que podrían formar parte de la función financiera es muy extenso: la imposición de contribuciones, la aprobación del Presupuesto del

Lo anterior, en el entendido que para garantizar la regularidad de las operaciones financieras gubernamentales no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a una serie de disposiciones (por ejemplo, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos...), sino que es indispensable establecer un régimen de control eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades a que haya lugar.<sup>121</sup>

Tal sistema se apoya, en sus inicios, en un axioma plenamente aceptado: los servidores públicos son personas que ejercen o desempeñan cargos, comisiones o empleos en las instancias gubernamentales y, por lo mismo, están sujetas a deberes que las constriñen a la necesidad de rendir cuentas y responder por sus conductas.

Así, no es extraño que los Estados contemporáneos hayan adoptado medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos una mejor y más transparente gestión y rendición de cuentas públicas de los servidores públicos.

Justamente, una medida fundamental para el control del gasto público es la que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores de los diferentes países del mundo.

Tal es el caso, por ejemplo, del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania; del Tribunal de Cuentas de España; del Tribunal de Cuentas de Italia; del Tribunal de Cuentas de Francia; del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil; del Tribunal de Cuentas de Uruguay; de la *Government Accountability Office* de los Estados Unidos de América (GAO); de la Auditoría General de la Nación de Argentina; de la Contraloría General de la República de Costa Rica; de la Contraloría General del Estado de Ecuador; de la Contraloría General de la República de Chile; de la Contraloría General de

---

Gobierno, la revisión de la Cuenta Pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la venta o concesiones de bienes y servicios de la Nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial. *Vid.*, BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), pp. 136 y 137. Asevera Cecilia Mora Donato que si los Parlamentos del siglo XIX fueron los grandes legisladores, los de la época contemporánea son esencialmente controladores, siendo instrumento básico de control la fiscalización superior. *Vid.*, MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004, pp. 21 y 22.

<sup>121</sup> *Vid.*, FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 346.

la República de Colombia, y de la Auditoría Superior de la Federación en México.

El control que llevan a cabo esas entidades de fiscalización superior –llámense tribunales de cuentas, contralorías, auditorías...- tiene como objetivos primarios la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes imparciales.

Ese control que llevan a cabo las entidades de fiscalización superior es, innegablemente, premisa necesaria para la estabilidad y el desarrollo de los Estados.<sup>122</sup>

Al día de hoy, 189 entidades de las entidades de fiscalización superior del mundo –entre ellas las arriba mencionadas- se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés),<sup>123</sup> organismo en el que, para el periodo 2007-2010, ocupa la Presidencia a la Auditoría Superior de la Federación de México.<sup>124</sup>

En la INTOSAI, aproximadamente un 45% de sus miembros tiene adoptado un modelo de fiscalización, en el cual la entidad de fiscalización superior depende del Poder Legislativo (ese es el sistema seguido por países como México, Estados Unidos, Canadá y Argentina, entre otros).<sup>125</sup> Un 28%, aproximadamente, de los miembros de la INTOSAI, se integra por entidades fiscalizadoras que tienen una dependencia del Poder Judicial, como es el

<sup>122</sup> *Vid.*, la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>123</sup> Es de mencionar que la INTOSAI fue fundada en noviembre de 1953, a iniciativa del entonces Presidente de la entidad de fiscalización superior de Cuba, Emilio Fernández Camus. Para ello, delegados de 34 países se reunieron en La Habana para realizar el Primer Congreso Internacional de las Instituciones Superiores de Auditoría (Internacional Congress of Supreme Audit Institutions, INCOSAI). Actualmente, la INTOSAI está integrada por 189 miembros de pleno derecho, más 3 miembros asociados. La INTOSAI es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde hace más de 50 años, ella ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas entidades de fiscalización superior en sus respectivos países. *Vid.*, *International Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/).

<sup>124</sup> Es de apuntar que en el XIX Congreso de la INTOSAI, celebrado en noviembre de 2007 en la Ciudad de México, la Auditoría Superior de México asumió la Presidencia de dicha Organización para el periodo 2007-2010.

<sup>125</sup> A ese modelo se le suele denominar anglosajón.

caso de la mayoría de los Tribunales de Cuentas. Un 18%, aproximadamente, tiene dependencia del Poder Ejecutivo (este es el sistema de algunos países nórdicos, así como de Finlandia y Bangladesh). Y un 7%, aproximadamente, son entidades de fiscalización que tienen autonomía respecto de los poderes tradicionales (aquí se sitúan países como Colombia, Perú y Nicaragua).

Por otra parte, es de hacer notar que la INTOSAI realiza sus tareas con el apoyo de los siguientes órganos:<sup>126</sup>

- ✓ Congreso,
- ✓ Comité Directivo,
- ✓ Secretaría General,<sup>127</sup> y
- ✓ Siete Grupos Regionales de Trabajo (AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS y SPASAI).<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> *Vid.*, International Organization of Supreme Audit Institutions.

[http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>127</sup> La Secretaría General de la INTOSAI, situada en Viena (Austria), constituye el soporte administrativo central de esa organización; gestiona el presupuesto de la misma; está al servicio del Comité y de los Congresos; facilita las comunicaciones entre los miembros; y organiza seminarios y estudios especiales.

<sup>128</sup> La INTOSAI también cuenta con una Comisión Financiera y Administrativa que sirve para la preparación de decisiones del Comité Directivo. Asimismo, tiene un Director de Planificación Estratégica que garantiza una eficiente coordinación y la implementación de un Plan Estratégico. La INTOSAI, actualmente, aplica el Plan Estratégico 2005-2010 que incluye, cuatro metas clave y diversos valores centrales que guiarán las actividades de esa organización en el futuro. Plan Estratégico, reconociendo que la INTOSAI ha alcanzado muchos logros desde su creación en 1953, propone basarse en los éxitos del pasado y, al mismo tiempo, permitir que la organización haga frente a nuevos desafíos en el futuro. La primera de las metas de ese Plan consiste en crear y adoptar normas profesionales y rendición de cuentas en las entidades de fiscalización superior. La segunda reside en crear competencias y capacidades institucionales en las entidades de fiscalización superior, a través de la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo; la tercera meta radica en fomentar la cooperación, la colaboración y la mejora continua de las entidades de fiscalización superior, compartiendo conocimientos, incluidos los puntos de referencia, estudios sobre mejores prácticas e investigación. La cuarta meta de la INTOSAI radica en convertirse en una organización internacional modelo.

La INTOSAI es la organización internacional oficial que representa a las EFS, pero es también un grupo voluntario cuyo éxito depende del apoyo coherente, profesional y financiero de sus miembros. La INTOSAI reconoce que su fuerza reside en la diversidad cultural, lingüística y política de sus miembros en todo el mundo, y busca una representación equilibrada de las regiones y los sistemas de fiscalización. El Comité Directivo, los comités y las task forces de la INTOSAI están organizados de modo que ayuden a garantizar un equilibrio regional y reflejen los diversos modelos y enfoques de las EFS.

También es de resaltar que la INTOSAI tiene el máximo apotegma que reza: *La experiencia mutua beneficia a todos (experiencia mutua ómnibus prodest)*.

De acuerdo con ese lema, el intercambio de experiencias entre sus miembros, y los consiguientes descubrimientos y perspectivas, constituye una garantía de que la auditoría gubernamental avanza continuamente hacia nuevas metas.<sup>129</sup>

Ahora bien, en relación con la INTOSAI, es de destacar que en 1977 aprobó la Declaración de Lima sobre las *Líneas Básicas de la Fiscalización* donde, en 25 numerales, articula el enfoque filosófico y conceptual básico del organismo, poniendo de relieve la independencia y los valores democráticos.<sup>130</sup> Tales principios, son los sugeridos por la INTOSAI para ser tomados en cuenta por las entidades de fiscalización superior del mundo, y en particular, por las a ella agrupadas.

Esos perfiles de fiscalización, sugeridos por la Declaración de Lima, se pueden condensar de la siguiente manera:

▪ **Clases de control:**

Al respecto, la Declaración de Lima diferencia entre el control previo y posterior,<sup>131</sup> aclarando que la situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una entidad fiscalizadora

---

*Vid.*, el Plan Estratégico 2005-2010 de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, publicado en el año 2005, impreso en los Estados Unidos de América, traducido al español por *Tazir International Language Service, Weiterstadt* (Alemania), *International Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: <http://www.intosai.org/blueprint/upload/13sstratplan.pdf>.

*Vid.*, la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>129</sup> La INTOSAI es un organismo internacional, autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), cuyo objetivo primordial es promover el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros, en el ámbito de la auditoría gubernamental. *Vid.*, *International Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/).

<sup>130</sup> La Declaración de Lima ha tenido un influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. Ella es el documento más importante para todas las entidades fiscalizadoras superiores de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la Administración Pública, o la forma en que estén organizadas. *Vid.*, *International Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima\\_declaration/](http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/).

superior ejerce un control previo.<sup>132</sup> El control posterior es una función inalienable de cada entidad fiscalizadora superior, independientemente de que esté facultada para realizar un control previo.<sup>133</sup>

La Declaración de Lima también distingue entre el control interno y el control externo, esclareciendo que las entidades fiscalizadoras superiores son órganos de control externo.<sup>134</sup>

Finalmente, diferencia el control tradicional y el control orientado hacia resultados, señalando que ambos son tarea de las entidades fiscalizadoras.<sup>135</sup>

#### ▪ Independencia:

La Declaración de Lima dice que el grado de independencia que debe poseer de la entidad fiscalizadora superior respecto de la institución controlada debe regularse en la Constitución. Los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes.<sup>136</sup> Al mismo tiempo, se

---

<sup>131</sup> Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo. Si se lleva después, se trata de un control posterior.

<sup>132</sup> *Vid.*, el artículo 1 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>133</sup> *Vid.*, el artículo 2 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>134</sup> Según la Declaración de Lima, asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la entidad superior de fiscalización y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la entidad fiscalizadora a un control total. *Vid.*, el artículo 3 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>135</sup> Dicha Declaración dice que la tarea tradicional de las entidades fiscalizadoras superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones. Es conveniente que a este tipo de control se una un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales. *Vid.*, el artículo 4 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>136</sup> La referida Declaración reconoce que aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar las entidades de fiscalización insertas en la totalidad estatal, ellas deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. *Vid.*, el artículo 5 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

considera que unida a esa la independencia, debe estar la autonomía de los miembros de la entidad fiscalizadora superior,<sup>137</sup> que no debe verse afectada por los sistemas establecidos para la sustitución de miembros.<sup>138</sup>

Parte de la referida independencia es la financiera. Al respecto, la citada Declaración afirma que las entidades fiscalizadoras superiores deben gozar de los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.<sup>139</sup>

▪ **Relación con Parlamento, Gobierno y Administración:**

La Declaración de Lima marca en este punto lo que sería deseable, a saber:

▪ **Relación con el Parlamento.**

La independencia otorgada a las entidades fiscalizadoras superiores por la Constitución y la Ley, les debe garantizar un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control financiero por encargo de éste. Por lo demás, la Constitución debe regular las relaciones entre la entidad fiscalizadora superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Por miembros de las entidades fiscalizadoras superiores hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de esos organismos y representarlos. Es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una entidad fiscalizadora organizada monocráticamente. *Vid.*, el artículo 6 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>138</sup> *Vid.*, el artículo 6 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*; disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>139</sup> Según la Declaración de Lima, llegado el caso, las entidades fiscalizadoras superiores tienen que poseer la facultad de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios. Asimismo, los medios financieros puestos a disposición de las entidades fiscalizadoras superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad. *Vid.*, el artículo 7 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>140</sup> *Vid.*, el artículo 8 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

▪ **Relación con el Gobierno y la Administración:**

La actividad del Gobierno -de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes- aunque sea objeto de control por parte de la entidad fiscalizadora superior, de ello no debe deducirse ninguna relación de subordinación del Gobierno a la entidad fiscalizadora superior.<sup>141</sup>

▪ **Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores:**

La Declaración de Lima enuncia las siguientes facultades primordiales para las entidades de fiscalización superior: la facultad de investigación;<sup>142</sup> la ejecución de las verificaciones de control,<sup>143</sup> y la actividad pericial y otras formas de cooperación.<sup>144</sup>

▪ **Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias:**

---

<sup>141</sup> *Vid.*, el artículo 9 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>142</sup> La Declaración de Lima considera que las entidades fiscalizadoras superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones fiscalizadas, y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios. *Vid.*, el artículo 10 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>143</sup> La Declaración de Lima considera que los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la entidad fiscalizadora superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la entidad fiscalizadora superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control. Siempre que las verificaciones de control de la entidad fiscalizadora superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, ella debe de tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades. *Vid.*, el artículo 11 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>144</sup> La Declaración de Lima estima que aunque las entidades fiscalizadoras superiores puedan, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso dar su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras, corresponde a la Administración asumir toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen. *Vid.*, el artículo 12 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

❖ Métodos de control y procedimientos: Conforme a la Declaración de Lima las entidades fiscalizadoras superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. En este sentido, el derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma. Por lo demás, dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las entidades fiscalizadoras superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo.<sup>145</sup>

❖ Personal de control: De acuerdo con la Declaración de Lima, los miembros y los funcionarios de control de la entidad fiscalizadora superior deben poseer la calificación e integridades morales necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea. La selección del personal tiene especial importancia. Una formación y una capacidad superior al promedio, así como una experiencia profesional adecuada, es la que se recomienda para las entidades fiscalizadoras superiores.<sup>146</sup>

❖ Intercambio internacional de experiencias: En términos de la Declaración de Lima, el cumplimiento de las funciones de las entidades fiscalizadoras superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la

---

<sup>145</sup> El citado muestreo debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones. *Vid.*, el artículo 13 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>146</sup> Especial atención requiere, en la entidad fiscalizadora superior, el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos. Para garantizar una alta calificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración acorde con las especiales exigencias profesionales. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la entidad fiscalizadora superior. *Vid.*, el artículo 14 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

▪ **Rendición de informes:**

Acorde a la Declaración de Lima, la entidad fiscalizadora superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anual al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Asimismo, debe rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia en dos informes anuales.<sup>148</sup> Los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial; asimismo, deberán redactarse de manera precisa y comprensible. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la entidad fiscalizadora superior debe reflejarse de forma adecuada en esos informes.<sup>149</sup>

**7. Competencias de control de las entidades fiscalizadoras superiores:**

De acuerdo con la Declaración de Lima, las competencias de las entidades fiscalizadoras superiores tienen que estar especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales. Los detalles pueden regularse por Ley.<sup>150</sup> Entre esas competencias, es esencial que

---

<sup>147</sup> Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado. *Vid.*, el artículo 15 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>148</sup> La aludida Declaración considera que con el informe anual se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la entidad fiscalizadora superior. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la entidad fiscalizadora superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la entidad fiscalizadora superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación. *Vid.*, el artículo 16 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>149</sup> *Vid.*, el artículo 17 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>150</sup> La Declaración de Lima explica que la formulación concreta de las competencias de control de las entidades fiscalizadoras superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la entidad fiscalizadora superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control. Las

tengan el control de: las autoridades e instituciones en el extranjero;<sup>151</sup> los ingresos fiscales;<sup>152</sup> los contratos públicos y obras públicas;<sup>153</sup> las instalaciones de elaboración electrónica de datos;<sup>154</sup> las empresas económicas con participación del Estado;<sup>155</sup> las instituciones subvencionadas;<sup>156</sup> y los Organismos Internacionales y Supranacionales.

157

---

entidades fiscalizadoras superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible. *Vid.*, el artículo 18 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>151</sup> Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la entidad fiscalizadora superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional. *Vid.*, el artículo 19 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>152</sup> La Declaración de Lima marca que las entidades fiscalizadoras superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las entidades fiscalizadoras superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma. *Vid.*, el artículo 20 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>153</sup> La Declaración de Lima dice que los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la entidad fiscalizadora superior debe investigar las razones de ello. En el control de las obras públicas, se debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución. *Vid.*, el artículo 21 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>154</sup> La Declaración de Lima sugiere que también los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico calificado. *Vid.*, el artículo 22 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

A lo anterior, es de destacar que de los criterios de la Declaración de Lima, la INTOSAI expresó la esperanza de que pudieran ser aplicados por las entidades de fiscalización superior integrantes de todo el mundo.

Con el tiempo, se ha observado que esos criterios han logrado un influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en el mundo.<sup>158</sup>

Así, la Declaración de Lima se ha convertido en uno de los documentos más importantes para las entidades fiscalizadoras superiores de todo el orbe, sin importar cuál sea la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la Administración Pública, o la forma en que estén organizadas.<sup>159</sup>

<sup>155</sup> La Declaración de Lima dice que la expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la entidad fiscalizadora superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial -que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva. Es conveniente que ese control se ejerza *a posteriori* y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial. *Vid.*, el artículo 23 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>156</sup> Las entidades fiscalizadoras superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada. *Vid.*, el artículo 24 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>157</sup> La Declaración de Lima sugiere que los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo; sin embargo, tendrá que establecerse con base en principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la entidad fiscalizadora superior. *Vid.*, el artículo 25 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>158</sup> *Vid.*, el prólogo de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).

<sup>159</sup> Es de señalar que las directrices elaboradas por la INTOSAI en la Declaración de Lima no tienen carácter vinculante; no obstante, representan un consenso general sobre lo que se

En ese tenor, está plenamente justificado que para el presente trabajo consideremos indicadores descriptivos de las entidades de fiscalización elegidas, tomando elementos de las líneas básicas de la fiscalización plasmadas en la Declaración de Lima. Ello adicionado con una pequeña nota de generalidades del país seleccionado.

Es de apuntar que las entidades de fiscalización seleccionadas son las de Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América.

También es de resaltar que los países escogidos los agrupamos en dos modelos de fiscalización reconocidos a nivel mundial: los tribunales de cuentas y las auditorías o contralorías.

En nuestro análisis buscamos recapacitar cómo la experiencia internacional ha servido y puede ser usada para mejorar la organización y el funcionamiento de una entidad de fiscalización superior, es específico para, en su caso, aplicarla a nuestro país.

## **II. MODELOS DE FISCALIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL: TRIBUNALES DE CUENTAS**

En este apartado estudiamos a las entidades fiscalizadoras superiores de Alemania y Francia que, ubicadas en el sistema de tribunales de cuentas, ejercen el control del gasto público en esos países.

Ello considerando la gran tradición y el reconocido liderazgo que en el esquema europeo y mundial guardan, tanto el Tribunal Federal de Cuentas alemán, como el francés.

### **2.1 TRIBUNAL FEDERAL DE CUENTAS DE ALEMANIA**

#### **2.1.1 Generalidades**

En principio, es de mencionar que la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Constitución Federal), promulgada en 1949, desde el 3 de octubre de 1990 pasó a ser la Ley Fundamental de la Alemania unificada.<sup>160</sup>

---

consideran las mejores prácticas. Por lo demás, las directrices de la INTOSAI suelen ser aplicadas en el cumplimiento de los mandatos de auditoría para organismos internacionales y supranacionales.

<sup>160</sup> La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania es del 23 de mayo de 1949 (Boletín Oficial Federal 1, p.1) (BGBl III 100-1). Fue enmendada por la ley de 26 de noviembre de 2001 (Boletín Oficial Federal 1, página 3219).

En términos de esa Ley Fundamental, Alemania es un Estado federal democrático y social, en el que todo poder emana del pueblo y es ejercido por el pueblo, mediante elecciones y votaciones, y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.<sup>161</sup>

La República Federal de Alemania (*Bundesrepublik Deutschland*) se forma por 16 *Länder* (estados), los cuales deben responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social.<sup>162</sup>

En Alemania, el Poder Legislativo se compone por el *Bundestag* o Cámara baja, que se integra con 614 representantes (diputados) votados por un sistema mixto de elección directa y representación proporcional, elegidos por cuatro años; y el *Bundesrat* o Cámara alta se integra por 69 miembros (senadores), que son jefes de los gobiernos de los *Länder*.<sup>163</sup>

En cuanto al Poder Ejecutivo, la República Federal de Alemania cuenta con un Presidente Federal, elegido sin debate por la Asamblea Federal.<sup>164</sup>

Además, el Gobierno Federal se integra por el Canciller Federal y los ministros federales. El Canciller es elegido sin debate por el *Bundestag* a propuesta del Presidente Federal.<sup>165</sup> Los ministros federales son nombrados y relevados por el Presidente Federal, a propuesta del Canciller Federal.<sup>166</sup>

---

<sup>161</sup> En términos de la Constitución de la República Federal de Alemania, el poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho. Contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso. *Vid.*, el artículo 20 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>162</sup> Los *Länder* son Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia. El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario. *Vid.*, el artículo 30 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>163</sup> A través del *Bundesrat* los *Länder* participarán en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea. *Vid.*, los artículos 38, 39 y 51 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>164</sup> La Asamblea Federal de Alemania se compone de los miembros del *Bundestag* y de un número igual de miembros elegidos, según los principios de la representación proporcional, por las asambleas legislativas de los *Länder*. *Vid.*, el artículo 56 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>165</sup> *Vid.*, los artículos 62 y 63 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>166</sup> *Vid.*, el artículo 64 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

En Alemania, el Poder Judicial es confiado a los jueces. Es ejercido por la Corte Constitucional Federal y por los tribunales federales previstos en la Ley Fundamental y por los tribunales de los *Länder*.<sup>167</sup>

Ahora bien, dentro de la jerarquía de las instituciones federales de la República Federal de Alemania, la Ley Fundamental (artículo 114) prevé la existencia del Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*, BRH), organismo supremo del control fiscal que tiene la misma posición que la Oficina de la Presidencia Federal, la Cancillería y los Ministerios Federales, de ese país.<sup>168</sup>

Ese Tribunal, constituido en 1950, cuenta con una larga tradición institucional, de casi tres siglos, en la fiscalización de los recursos públicos, que data de 1714.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> *Vid.*, el artículo 92 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>168</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: [http://bundesrechnungshof.de/home-1?set\\_language=es](http://bundesrechnungshof.de/home-1?set_language=es).

<sup>169</sup> La evolución histórica del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania ha sido así:

- ❖ En el año 1714, el Rey Federico Guillermo I de Prusia estableció, como órgano de control colegiado, autónomo e independiente de la Administración, una Contaduría General de Cuentas (conocida más tarde bajo el nombre de *Contaduría Mayor de Cuentas*).
- ❖ En 1818, la sede de la Contaduría fue trasladada de Berlín a Potsdam. Ella tenía encomendado el examen y la comprobación de las cuentas; la información sobre los resultados de control, a través de la remisión de las llamadas *Observaciones*, y la presentación de dictámenes y propuestas para reformas de sector público.
- ❖ En 1868 -además de ser el órgano fiscalizador de Prusia- la competencia de la Contaduría fue extendida a la Confederación de Alemania del Norte y, en 1871, al *Reich* alemán.  
A partir de este momento, la Contaduría desempeñó, simultáneamente, la función de *Tribunal de Cuentas del Reich Alemán*. El Presidente de la Contaduría de Prusia era al mismo tiempo Presidente del Tribunal de Cuentas del Reich.
- ❖ Hasta el año 1945, la Contaduría de Prusia ejerció su función fiscalizadora. En ese año, después de la Segunda Guerra Mundial, la oficina del Tribunal de Cuentas del Reich de Hamburgo fue la primera en retomar su actividad. Más tarde, esta delegación continuaba ejerciendo su labor bajo el nombre de *Tribunal de Cuentas para Tareas Especiales*.
- ❖ En 1948, se estableció en Francfort del Meno el *Tribunal de Cuentas de la Zona Económica Unida*, predecesor directo del Tribunal Federal de Cuentas actual, que asumió las tareas y competencias del anterior Tribunal de Cuentas para Tareas Especiales, y al que se le encomendó, de forma transitoria, después de la entrada en vigor de la Constitución Alemana (Ley Fundamental), fiscalizar la actividad de la República Federal.
- ❖ Finalmente, en 1950 fue establecido, en Francfort del Meno, el Tribunal Federal de Cuentas (*Gesetz über Errichtung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes*). La Ley

La sede del Tribunal Federal de Cuentas se localiza en Bonn, desde la reunificación alemana (1 de julio del 2000). También cuenta con una delegación en Potsdam.<sup>170</sup> Además, desde 1998, el Tribunal Federal de Cuentas goza del apoyo de nueve oficinas federales de auditoría subordinadas a él. Y, a partir de ese año, ejerce la fiscalización con plena autonomía de los poderes públicos.

El número total del personal adscrito a dicho Tribunal y a sus Oficinas Regionales de Auditoría es de 1300 empleados (unos 600 auditores, aproximadamente, y el personal de apoyo).

La base legal principal del Tribunal Federal de Cuentas se forma por los siguientes ordenamientos jurídicos:<sup>171</sup> la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (artículo 114); la Ley de Principios Presupuestarios (artículos 53 - 56); el Código Financiero Federal (artículos 88 - 114); la Ley sobre el Tribunal Federal de Cuentas; la Ley de Organización de los Tribunales y, las Normas de Fiscalización.

Es de subrayar que las competencias fiscalizadoras del Tribunal Federal de Cuentas se extienden al control de los derechos de Alemania como Miembro de la Comunidad Europea y al ejercicio de estos derechos por el Gobierno Federal y, en parte, a la gestión de fondos comunitarios por entidades nacionales.<sup>172</sup>

Finalmente, es de mencionar que, aparte del Tribunal Federal de Cuentas, existen en Alemania 16 Tribunales de Cuentas de los Estados Federados que controlan la gestión económica- financiera de esos Estados. También hay entidades de revisión de cuentas a escala local que realizan fiscalización en ciudades, distritos y municipio. Igualmente, existe un Tribunal de Cuentas Europeo que fiscaliza la gestión económico-financiera de la Comunidad Europea.

---

de la Creación y Funciones de este Tribunal es del 27 de noviembre de 1950.

*Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección:<http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/antecedentes/antecedentes>.

<sup>170</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en: dirección: [http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298\\_6ControlFiscal03\\_Experiencias\\_internacionales.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298_6ControlFiscal03_Experiencias_internacionales.pdf).

<sup>171</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/base-legal>.

<sup>172</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/erte>.

## 2.1.2 Control

El Tribunal Federal de Cuentas de Alemania es organismo de control externo que examina la gestión financiera de la Federación y fiscaliza un volumen de ingresos y gastos. Tal control abarca no sólo la legalidad y regularidad de las operaciones, sino también la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales.

Ese control se lleva a cabo, generalmente, de modo posterior (ex post). Sin embargo, ello no obsta para que el Tribunal realice un control previo (ex ante) de las operaciones financieras o administrativas, sobre todo en proyectos largos, subsanando o salvando contrariedades, errores o perjuicios durante su avance.

Como órgano de control externo, el Tribunal Federal de Cuentas goza de plena independencia, estando únicamente sometido a la ley.

La Ley Fundamental de Alemania (artículo 114, párrafo segundo) garantiza esa posición del Tribunal Federal de Cuentas y de los miembros del mismo, así como sus funciones cardinales. Las normas secundarias correspondientes regulan los detalles de la organización y funcionamiento de dicho organismo.

Es de mencionar que el control externo que ejerce el Tribunal Federal de Alemania, en los años 90, tuvo una reorganización, que se llevó en virtud de la Ley sobre el Desarrollo del Derecho Presupuestario de la Federación y de los Estados Federados.

De conformidad con esa reestructuración, desde el 1 de enero de 1998, nueve Oficinas Regionales de Auditoría asisten a ese Tribunal de Cuentas en el control de la gestión económico-financiera. Dichas Oficinas están sujetas a la supervisión del Tribunal.

Las citadas Oficinas están ubicadas en las ciudades de Berlín, Francfort, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Colonia, Magdeburgo, Munich y Stuttgart, y gozan, frente a las entidades fiscalizadas, de las mismas competencias fiscalizadoras que el Tribunal de Cuentas.

Tales Oficinas actúan por orden del Tribunal de Cuentas y desempeñan sus funciones de control externo de acuerdo con las disposiciones que rigen las actividades desarrolladas por ese organismo. Ellas están compuestas por sectores, y cada sector asiste a uno o a varios órganos colegiados del Tribunal de Cuentas.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup>*Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/oficinas->

Es de destacar que, en su tarea fiscalizadora, el aludido Tribunal, con la colaboración de las referidas Oficinas, revisa las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica de la Federación en Alemania.<sup>174</sup>

Por lo demás, es de advertir que el Tribunal de Cuentas debe abstenerse de evaluar decisiones políticas adoptadas en concordancia con las normas vigentes.<sup>175</sup>

### **2.1.3 Grado de independencia**

El artículo 114 de la Ley Fundamental de Alemania estatuye que los miembros del Tribunal Federal de Cuentas gozarán de independencia judicial.

En perfeccionamiento de esa autonomía, el artículo 97, numeral 1, de la propia Ley Fundamental establece que los jueces son independientes y están sometidos únicamente a la ley -cual es el caso de los jueces del Tribunal Federal de Cuentas-. Tal garantía de independencia judicial lo es en relación con los restantes poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) y con cualquier tipo de presiones que pudieran recibir los miembros del poder judicial, entre ellos los integrantes del Tribunal Federal de Cuentas.

Es de señalar que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Cuentas detalla el grado de la autonomía de que goza este organismo frente al Parlamento y al Gobierno.

Dicha Ley deja en claro que la autonomía que reviste al Tribunal Federal de Cuentas alemán, es plena y, por ello, ese organismo es considerado como un interlocutor y un asesor imparcial -órgano de apoyo- del Parlamento y del Gobierno, ejerciendo sus funciones con absoluta independencia de otros organismos, estando únicamente sometido a la ley.

En ese tenor, ninguna institución podrá ordenarle al Tribunal Federal de Cuentas la realización de auditorías.<sup>176</sup> Él podrá decidir el

---

regionales-de-auditoria.

<sup>174</sup> *Vid* el numeral 2 del artículo 114 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>175</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: [http://bundesrechnungshof.de/home-1?set\\_language=es](http://bundesrechnungshof.de/home-1?set_language=es).

<sup>176</sup> El Tribunal Federal de Cuentas recibe peticiones ciudadanas y de empresas sobre presuntas irregularidades o ineficiencias de la gestión pública. Esas solicitudes son remitidas al área competente para que ésta determine si se toman o no en cuenta para el trabajo de fiscalización.

calendario, la forma y el enfoque de las auditorías a realizar. Empero, a la hora de seleccionar los temas, el Tribunal a menudo se basa en peticiones enviadas, por ejemplo, por los ciudadanos.<sup>177</sup>

A lo anterior, es de añadir que, en armonía con la autonomía del Tribunal Federal de Cuentas, los Tribunales de Cuentas de los 16 Estados federados (los Lander) también son órganos de fiscalización independientes, sin ninguna relación jerárquica. No obstante, la interconexión entre los sistemas financieros de la Federación y de los Estados exige una estrecha cooperación entre esos organismos.<sup>178</sup>

### 2.1.3.1 Sustitución de titulares del Tribunal Federal de Cuentas

El artículo 114 de la Ley Fundamental alemana estatuye que los miembros del Tribunal Federal de Cuentas gozarán de independencia judicial. En complemento, la Ley Orgánica de ese Tribunal establece el sistema de nombramiento de las cabezas del organismo fiscalizador. Al respecto, la citada Ley Orgánica regula la intervención que corresponde a cada cámara de la Legislatura Federal (el Parlamento Federal- *Bundestag* y el Consejo Federal-*Bundesrat*) en los nombramientos de Presidente y Vicepresidente del Tribunal Federal de Cuentas. Por ejemplo, estatuye que esos funcionarios serán elegidos por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento. También dispone que su mandato será por doce años, sin posibilidad de reelección.

Es de destacar que no existe la posibilidad de una revocatoria del mandato de los jueces del Tribunal Federal de Cuentas. Ello porque en Alemania, para asegurarles absoluta independencia a los jueces les aplica la garantía constitucional de que no pueden ser relevados antes de expirar su función, ni pueden ser suspendidos en su cargo, ni trasladados a otro puesto, ni jubilados, salvo en virtud de una decisión judicial y bajo las formalidades que determinen las leyes.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos>.

<sup>178</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298\\_6ControlFiscal03\\_Experiencias\\_internacionales.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298_6ControlFiscal03_Experiencias_internacionales.pdf).

<sup>179</sup> *Vid.*, el numeral 2 del artículo 97 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Asimismo, *Vid.*, RODRÍGUEZ, Carlos, *El sistema alemán de tribunales*, en: [http://www.geocities.com/carlos\\_rocher/tribunales.htm](http://www.geocities.com/carlos_rocher/tribunales.htm).

### 2.1.3.2 régimen financiero del Tribunal Federal de Cuentas

En Alemania, el presupuesto del Estado es aprobado mediante una ley formal. Por lo tanto, el Parlamento tiene la competencia legal amplia y única de decisión y aprobación de los ingresos y egresos.

Como legislador presupuestario, el Parlamento toma la decisión económica fundamental para las áreas centrales de la política durante el periodo de planificación. En ese tenor, los márgenes de decisión del Gobierno y la administración y en general de los organismos públicos, incluido el Tribunal Federal de Cuentas, en la ejecución del Presupuesto, dependen del marco legal, financiero y político determinado por el legislador presupuestario.<sup>180</sup>

En ese contexto, el Tribunal Federal de Cuentas envía al Secretario de Finanzas su proyecto de presupuesto. Ello para que se incorpore al proyecto de presupuesto que el Gobierno presenta al Parlamento.

El Gobierno puede modificar el proyecto de presupuesto del Tribunal. Empero, en ese caso, si el Tribunal no está de acuerdo con los cambios introducidos a su propuesta, puede solicitar al Gobierno que envíe al Parlamento, junto con la modificación, la propuesta inicial.

En todo caso, el Parlamento decidirá en definitiva -al aprobar el Presupuesto general de gastos e ingresos- sobre el proyecto de presupuesto

---

<sup>180</sup> Es de comentar que en Alemania el ciclo presupuestario se desarrolla de la siguiente manera:

- El proyecto de ley presupuesto (el cual abarca ingresos y egresos) y del correspondiente presupuesto es elaborado por el Ejecutivo.
- El Gobierno presenta el proyecto de presupuesto al Parlamento para que lo debata y apruebe.
- El Parlamento debate y aprueba la ley presupuesto y el presupuesto. Ambos son publicados.
- El Ejecutivo y los demás ejecutores del gasto, ejecutan el presupuesto.
- Concluido el ejercicio presupuestario, el Ministro de Finanzas elabora la rendición de cuentas y el informe final.
- El Tribunal Federal de Cuentas fiscaliza la gestión presupuestaria y económica federal.
- Con base en la rendición de cuentas y en las observaciones del Informe Anual del Tribunal Federal de Cuentas, el Parlamento decide sobre la aprobación de gastos del Gobierno.

*Vid.*, Formulación y control del presupuesto desde la perspectiva alemana, disponible en: [http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071004\\_121021\\_Formulacion\\_y\\_control\\_del\\_presupuesto\\_desde\\_la\\_perspectiva\\_alemana.ppt#256,1](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071004_121021_Formulacion_y_control_del_presupuesto_desde_la_perspectiva_alemana.ppt#256,1), Formulación y control del presupuesto desde la perspectiva alemana.

del Tribunal Federal de Cuentas. Lo habitual es que se dote a ese Tribunal de los medios financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

#### **2.1.4 Facultades**

La Ley Fundamental de Alemania señala en su artículo 114 las facultades primordiales del Tribunal Federal de Cuentas, las cuales residen en revisar las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica. A esas funciones, la citada Ley añade el deber del Tribunal Federal de Cuentas de rendir un informe anual directamente al Gobierno Federal, al Bundestag y al Bundesrat. Del mismo modo, esclarece que las demás atribuciones del Tribunal Federal de Cuentas serán reguladas por ley federal.<sup>181</sup>

Así, resulta que la legislación secundaria alemana puntualiza las facultades del Tribunal Federal de Cuentas. De conformidad con esas facultades, el Tribunal realiza la revisión de la gestión económico-financiera federal, sometiendo a su actividad fiscalizadora los gastos anuales de la Federación por más de 500 mil millones de euros. Se trata de un control de muestreo en que el Tribunal Federal de Cuentas decide qué fiscalizar, aunque en general toda la actividad financiera federal está sometida al control del ese organismo.

El Tribunal Federal de Cuentas resuelve qué sectores fiscalizar, a saber: deuda pública; gastos públicos; ingresos fiscales; patrimonio; medidas que tienen repercusiones financieras; y recursos financieros asignados. Igualmente, determina qué entidades revisar: Ministerios; Oficinas federales; autoridades superiores; empresas privadas con garantía federal; empresas federales; empresas públicas; entidades públicas; y patrimonios especiales.

Al control del Tribunal no se sustrae esfera ninguna. Por ejemplo, controla los fondos de la Federación; las empresas federales, las entidades públicas, la actividad de la Federación en empresas privadas en las que tenga alguna participación, los ministerios. De la misma forma, vigila que las actividades de los entes fiscalizados se desarrollen con apego a las leyes y demás disposiciones federales.

En su tarea fiscalizadora, el Tribunal Federal de Cuentas tiene acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones materia de la

---

<sup>181</sup> *Vid.*, el párrafo segundo del artículo 114 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

revisión y puede pedir todos los informes que para ello necesite a los órganos fiscalizados. Su fiscalización no se limita sólo a la revisión aritmética de los datos numéricos, sino que se efectúa también con arreglo a criterios de ahorrabilidad y rentabilidad, cobrando estos últimos cada vez mayor importancia. <sup>182</sup> Tal revisión la practica con altos criterios de especialización, para buscar la eficiencia y eficacia de la gestión económico-financiera de la Federación.

Además, con apoyo en su experiencia fiscalizadora, el Tribunal Federal de Cuentas realiza labores de asistencia a las entidades fiscalizadas, a las cámaras legislativas y al Gobierno Federal. <sup>183</sup> En el desarrollo de esa actividad, emite propuestas concretas al Parlamento y al Gobierno con el fin de mejorar la calidad del servicio público, obtener ahorros y aumentar los ingresos. <sup>184</sup>

Es de hacer notar que el Tribunal Federal de Cuentas no tiene atribuciones disciplinarias, en caso de encontrar irregularidades de las que pueda resultar responsabilidad administrativa derivada de que cualquier servidor público, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, falte a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Tampoco tiene facultades para fincar responsabilidades resarcitorias ni para aplicar multas o sanciones cuando encuentre daños patrimoniales a la Hacienda Pública, ni puede promover responsabilidades penales o políticas. En todo caso, lo que puede hacer es informar a la administración pública para que

---

<sup>182</sup> Una de las más importantes finalidades de la fiscalización del Tribunal Federal de Cuentas consiste en inducir a la Administración a adoptar un comportamiento económico racional, entendiéndose por tal el logro de una relación, en lo posible favorable, entre los gastos y el rendimiento administrativo. *Vid.*, FERNÁNDEZ, Servando-Victorio y Camps, *El Tribunal de Cuentas ante su futura Ley Orgánica*, Revista de Administración Pública, 87, disponible en: [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978\\_087\\_007.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978_087_007.PDF).

<sup>183</sup> En concreto, el Tribunal Federal de Cuentas asiste a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo, en asuntos de actualidad, como proyectos de Ley y compras públicas de gran envergadura financiera. Para el tema de las facultades del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania se recomienda ver la página de Internet disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/funciones/funciones>.

<sup>184</sup> El Tribunal Federal de Cuentas, por su experiencia y a requerimiento del Parlamento o del Gobierno, se convierte en asesor de quien le requiera. Su Presidente es el Comisionado Federal de la Administración para asuntos relativos a la racionalidad económica. Las dimensiones y la intensidad de tal asistencia del Tribunal de Cuentas han ido creciendo. En la práctica, asiste a los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante la formulación de recomendaciones, así como a través de comentarios. *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/funciones/funciones>.

ésta promueva las acciones correspondientes a la irregularidad detectada. Igualmente, tiene derecho a ser oído en el caso en que la administración pública determine no investigar o accionar. Asimismo, informará al Parlamento de las irregularidades encontradas y de los avisos que haya formulado a la administración pública, así como de la promoción o no de acciones por parte de ésta.

### **2.1.5 Relación con el Parlamento, el Gobierno y con los Tribunales de Cuentas de los Estados Federados**

En ese punto, es pertinente señalar que el artículo 114, párrafo primero, de la Ley fundamental de Alemania estatuye que el Gobierno Federal, por conducto del Ministerio Federal de Hacienda, rinde cuentas ante el *Bundestag* y el *Bundesrat*, sobre de todos los ingresos y gastos, así como acerca de la situación patrimonial (bienes) y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico siguiente.

Al Parlamento corresponde la exoneración del Gobierno Federal. Es decir, el Ejecutivo presenta la Cuenta Pública Federal a la aprobación del Legislativo.<sup>185</sup> Esa rendición de cuentas confiere al *Bundestag* (Cámara de Diputados) y al *Bundesrat* (Senado Federal) el control financiero del Gobierno Federal.

Ahora bien, en términos del artículo 114, párrafo segundo, de la propia Ley fundamental, el Tribunal Federal de Cuentas controla la gestión económica financiera de la Federación. En esta función de fiscalización, ese Tribunal se relaciona con el Parlamento y el Gobierno, pues la misma Ley Fundamental le señala el deber de informar directamente, todos los años, al Gobierno Federal y al *Bundestag* y al *Bundesrat*, acerca de los resultados de la revisión de las cuentas.

De ahí que, con base en el Informe Anual que rinde el Tribunal Federal de Cuentas (en el cual se recogen, cada año, los resultados de auditoría más importantes) al Parlamento y al Gobierno se apoyan acciones relevantes.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> Esa rendición de cuentas por parte del Gobierno Federal al Parlamento constituye uno de los frenos y contrapesos en la división de Poderes en Alemania.

<sup>186</sup> Por ejemplo, el Parlamento con apoyo en el referido Informe aprueba la gestión presupuestaria y decide sobre la aprobación de gastos del Gobierno.

Es de mencionar que acerca de todos los ingresos y gastos, así como de los bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico, el Ministerio Federal de Hacienda de Alemania rendirá cuentas ante el *Bundestag* y el *Bundesrat* en el transcurso del ejercicio

En sus relaciones con el Parlamento y el Gobierno, el Tribunal Federal de Cuentas comunica los resultados de auditoría de especial trascendencia tanto a las Cámaras Legislativas como al Gobierno Federal. Ello a través de los Informes Especiales.<sup>187</sup>

Finalmente, es de señalar que las relaciones del Tribunal Federal de Cuentas con los Tribunales de Cuentas de los Estados Federados, se da en un plano de coordinación y cooperación. Ello porque el Tribunal Federal de Cuentas no es una institución ubicada jerárquicamente por encima de sus homólogos de los Estados Federados.<sup>188</sup>

### 2.1.6 Competencia fiscalizadora

El Tribunal Federal de Cuentas controla la gestión económico-financiera de la Federación. En esa tarea, el Tribunal posee una amplia gama de ámbitos de acción, como por ejemplo, Defensa, obras de vialidad, impuestos, participación de la Federación en las compañías ferroviaria (*Deutsche Bahn AG*), de correos (*Post AG*), de telecomunicaciones (*Telekom AG*), etc.<sup>189</sup> Su competencia fiscalizadora comprende también la Seguridad Social y la participación de la Federación en empresas constituidas con arreglo al derecho privado.

Para el desarrollo de sus quehaceres fiscalizadores, el Tribunal está integrado por nueve Departamentos con un total de 49 Divisiones de fiscalización. La División presidencial desempeña funciones administrativas.

---

económico siguiente, para la exoneración del Gobierno Federal (párrafo primero del artículo 114 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania). Para esos efectos, el Bundestag tiene en su seno una Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública, inserta dentro de la Comisión de Presupuesto, cuya función es analizar y dictaminar la Cuenta Pública anualmente presenta el Ministerio Federal de Hacienda al Parlamento. Para esa tarea, la Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública se apoya en el informe anual de resultados que rinde el Tribunal Federal de Cuentas al Parlamento. Esa Subcomisión emite un dictamen para que el pleno del *Bundestag* determine la exoneración del gobierno. Por su parte, el *Bundesrat* posee una Comisión de Finanzas encargada de examinar la Cuenta Pública. Esa Comisión también se apoya, para esa función, en el informe de resultados que anualmente presenta el Tribunal Cuentas al *Bundesrat*. Tal Comisión emite un dictamen para que el pleno del *Bundesrat* resuelva sobre la exoneración del gobierno.

<sup>187</sup> Es de señalar que en su tarea revisora, uno de los postulados de actualidad del Tribunal Federal de Cuentas alemán es informar lo más oportunamente posible al Parlamento y adaptarse al ritmo de trabajo de las Comisiones parlamentarias correspondientes.

<sup>188</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/erte>.

<sup>189</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/funciones/funciones>.

En concreto, su Departamento Presidencial es un órgano interno de administración que desempeña funciones gestoras conducentes al adecuado ejercicio de las competencias del Presidente. También gestiona los recursos presupuestarios del Tribunal de Cuentas y de sus Oficinas, y se encarga de los inmuebles, gestión del personal, organización y comunicación.

Por lo que se refiere a las funciones de los otros Departamentos, es de apuntar que residen en lo siguiente:

- ✓ El Departamento I se dedica principalmente a asuntos de relevancia, relacionados con el control financiero, el derecho presupuestario y la modernización de la administración pública. También tiene la tarea de coordinar la información dirigida a las Cámaras Legislativas y Gobierno Federal. Otra de sus ocupaciones es la cooperación con la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento Federal.<sup>190</sup>
- ✓ El Departamento II se encarga de fiscalizar una serie de grandes Ministerios y de colaborar con la Comisión de Presupuestos del Bundestag.
- ✓ El Departamento III desarrolla su labor en los sectores ferroviario y de telecomunicación, así como en las entidades sucesoras de la *Treuhandanstalt* (organismo encargado de la privatización de las empresas de la antigua República Democrática de Alemania). Además, fiscaliza la participación de la Federación en las sociedades anónimas *Post AG* (correos), *Telekom AG* (telecomunicaciones) y *Deutsche Bahn AG* (ferrocarriles).
- ✓ El Departamento IV controla el presupuesto de Defensa y de las agencias de seguridad interior.
- ✓ El Departamento V fiscaliza el presupuesto de Transportes y de proyectos de obras públicas federales en los sectores civil y militar, incluyendo la construcción vial.
- ✓ Los Departamentos VI y IX se encargan especialmente de asuntos sociales.

---

<sup>190</sup> El citado Departamento tiene una unidad de servicio que apoya en la evaluación del impacto regulatorio, y que se encarga de los asuntos relacionados con el Consejo Federal de Ministros y con la actividad del Delegado Federal para la buena gestión (función encomendada al Presidente del Tribunal Federal de Cuentas).

En específico, el Departamento VI fiscaliza sobre todo las operaciones realizadas por la Agencia Federal de Trabajo y los presupuestos del Ministerio de Economía y Trabajo y del Ministerio de Educación e Investigación.

El Departamento IX es responsable del presupuesto del Ministerio de Salud y Seguridad Social.

✓ El Departamento VII realiza particularmente las tareas de trascendencia horizontal. Además de los asuntos de personal, organización, servicios auxiliares o de apoyo de la administración y gastos de personal, lleva a cabo auditorías en el ámbito de la informática y del procesamiento de datos.

✓ El Departamento VIII verifica los asuntos relacionados con los impuestos y aranceles aduaneros, los presupuestos del Ministerio de Hacienda y los asuntos de la Unión Europea.

Por otra parte, la competencia fiscalizadora del Tribunal Federal de Cuentas se desarrolla también en colaboración con sus nueve Oficinas Regionales de Auditoría, ubicadas en las ciudades de Berlín, Francfort, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Colonia, Magdeburgo, Munich y Stuttgart, y gozan, frente a las entidades fiscalizadas, de las mismas competencias fiscalizadoras que el Tribunal.

Por ejemplo, la Oficina de Berlín tiene las siguientes 10 áreas para su trabajo de fiscalización:<sup>191</sup>

- Área 1 (1S) Modernización de la Administración Federal, racionalidad económica, contabilidad y legislación presupuestaria;
- Área 2 (II 1) Asuntos exteriores;

---

<sup>191</sup> Otro ejemplo es la Oficina de Francfort, la cual cuenta con las siguientes 10 áreas para sus labores de fiscalización: Área 1 (II 2) Asuntos interiores y culturales; Área 2 (III 2) Ferrocarriles Alemanes; instituciones sucesoras de correos, Patrimonio Ferroviario Federal; Área 3 (V 1) Transportes y (a partir de 2010) Obras de vialidad (V3); Área 4 (VII 3) Gastos de personal; Área 5 (VIII 1) Impuestos directos; Área 6 (VIII 5) Aranceles e impuestos sobre el consumo, organización del mercado, finanzas; Área 7 (IX 6) Seguro obligatorio de enfermedad seguro de cuidados permanentes, Agencia Federal de Seguros; Área 8 (IX 3) Seguro de pensiones; Área 9 (VII 1) Gestión del personal en el seno de la administración pública federal, Derecho laboral, y Área 10 (VII 2) Técnicas de información y comunicación. Un ejemplo más es la Oficina de Hamburgo, que cuenta con las siguientes 7 áreas para sus trabajos de fiscalización: Área 1 (VII 4) Organización de la administración pública; Área 2 (V 4) Obras de vialidad; Área 3 (V 1) Transportes; Área 4 (VIII 5) Aranceles e impuestos sobre el consumo, organización del mercado, finanzas; Área 5 (VII 3) Gastos de Personal; Área 6 (IX 6) Seguro obligatorio de enfermedad Seguro de cuidados permanentes, Agencia Federal de Seguros, y Área 7 (VIII 4) Asuntos de la Unión Europea, instituciones y organizaciones internacionales.

- Área 3 (III 1) Instituto Federal de Gestión Inmobiliaria Organismos sucesores de la agencia fiduciaria *Treuhandanstalt*;
- Área 4 (IV 6) Defensa: Aire I;
- Área 5 (V 1) Transportes;
- Área 6 (V 2) Obras públicas;
- Área 7 (VI 6) Prestaciones de seguridad básica para desempleados (tareas especiales);
- Área 8 (VII 3) Gestión de Personal;
- Área 9 (VIII 2) Impuestos indirectos, y
- Área 10 (V 4) Obras de vialidad.

En total, son 72 áreas las que se encuentran integradas a las nueve Oficinas Regionales de Auditoría del Tribunal Federal de Cuentas. Dichas Oficinas asisten al Tribunal Federal de Cuentas en el control de la gestión económico-financiera. Ellas están sujetas a la supervisión por parte de ese Tribunal.

Con Toda esa estructura, el Tribunal Federal de Cuentas alemán realiza múltiples revisiones de control previo (ex ante) al año, además de su tarea de fiscalización ex post. A ello es de añadir su colaboración al Parlamento en la aprobación del Presupuesto, así como en el control financiero del Gobierno Federal.

### **2.1.7 Informes**

El Tribunal de Cuentas tiene, por disposición de la Ley Fundamental de Alemania, la obligación de rendir un Informe Anual a las Cámaras Legislativas y al Gobierno Federal.<sup>192</sup> En una rueda de prensa, el Presidente del Tribunal presenta ese Informe al público.

A través de ese Informe, el Tribunal Federal de Cuentas comunica a las Cámaras Legislativas, al Gobierno Federal y a los ciudadanos sobre los resultados de auditoría más significativos y presenta una serie de recomendaciones.<sup>193</sup> Esas recomendaciones son estudiadas por la Comisión

---

<sup>192</sup> Con apoyo en ese Informe anual, el Parlamento aprueba la gestión presupuestaria del Gobierno. *Vid.*, el artículo 114 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>193</sup> Con motivo del Informe Anual, el Presidente del Tribunal Federal de Cuentas comparece ante el Parlamento para explicar los principales problemas detectados en la gestión económica financiera de la Federación.

de Presupuesto y por la Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública del Bundestag, así como por la Comisión de Finanzas *Bundesrat*.

Al respecto, es de mencionar, por ejemplo, que en el Informe Anual de 2007, el Presidente del Tribunal Federal de Cuentas, el Prof. Dr. *Dieter Engels* recomendó que la Comisión Parlamentaria para la Reforma del Federalismo se pusiera de acuerdo sobre un eficaz freno al endeudamiento, para que estuviera establecido constitucionalmente y que la Administración Pública hiciera aún más esfuerzos para conseguir el uso económico de los fondos públicos.<sup>194</sup>

Ahora bien, adicionalmente al Informe Anual, el Tribunal de Cuentas notifica también sobre los resultados de las deliberaciones parlamentarias y la implantación de los resultados en la práctica administrativa. Para este fin, publica dos años después de cada Informe Anual un Informe de Impacto.<sup>195</sup>

Aparte de los informes indicados, el Tribunal puede entregar, cuando lo considera conveniente, un Informe sobre Asuntos de Especial Trascendencia al Parlamento Federal, al Consejo Federal y al Gobierno Federal. Por regla general, estos Informes Especiales están accesibles para el público.<sup>196</sup>

El Tribunal de Cuentas, asimismo, podrá comunicar los resultados de auditoría de especial trascendencia a las Cámaras Legislativas y al Gobierno Federal a través de los Informes Especiales.

A la información mencionada, se suman los dictámenes del Tribunal para la buena gestión pública, en temas selectos como por ejemplo los siguientes: *Gestión del personal y administración general en el seno de los Órganos Supremos Federales*, *Evaluar la eficacia de las medidas con impacto financiero en el seno de la Administración Federal*, *Procesamiento de datos en la Administración Federal – comprobaciones y comentarios acerca de los riesgos relacionados con el uso de la informática y Errores*

---

<sup>194</sup> Asimismo, en cuanto a los gastos públicos, el Tribunal verificó si de 40.000 medidas “con repercusiones financieras”, la Administración había llevado a cabo los análisis previos de rentabilidad. De ello comprobó que en el 85% de los casos no se habían llevado a cabo esos análisis. Además, muchos de ellos tenían faltas metodológicas. *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en: <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/informes-anales-1/>.

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/informes-anales-1/>

*típicos cometidos por la Administración Federal en la determinación del personal necesario.*<sup>197</sup>

En añadidura, el Tribunal de Cuentas realiza publicaciones de estudios en los que se abordan temas trascendentes de fiscalización.<sup>198</sup>

En resumen, con todos esos informes, dictámenes y publicaciones, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania abona a los objetivos específicos de la fiscalización y rendición de cuentas para el desarrollo de ese país.

## **2.1.8 Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias**

### **2.1.8.1 Métodos de control**

Uno de los aspectos más interesantes del control germano federal es la autonomía para decidir a su albedrío sobre el alcance y la finalidad del control, así como sobre el procedimiento de revisión, con autoridad suficiente para eximir del control determinadas cuentas, y establecer puntos prioritarios de fiscalización.<sup>199</sup>

Para ello, el Tribunal Federal de Cuentas realiza su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por el mismo.

Tal control se limita a un procedimiento de muestreo, en el cual el Tribunal Federal de Cuentas selecciona temas de relevancia fundamental.

Ninguna institución está facultada para ordenarle la realización de auditorías.

---

<sup>197</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/dictamenes-emitidos-por-el-comisario-federal-para-la-buena-gestion-publica/resultados-publicados-por-el-delegado-federal-para-la-buena-gestion/>.

<sup>198</sup> Ejemplo de esas publicaciones son las siguientes: Auditoría de la concesión y gestión de subvenciones. Defectos e irregularidades típicos, 2004; Planificación, construcción y gestión de carreteras federales, 2004; Subvenciones de la Federación para obras públicas -Recomendaciones para la buena gestión de las subvenciones concedidas por la Federación para las obras públicas, 2005; Problemas vinculados con la ejecución de las leyes fiscales -Recomendaciones de optimización, 2006; Contratación de asesores externos por la Administración Federal - Recomendaciones de optimización, 2006.

<sup>199</sup> *Vid.*, FERNÁNDEZ, Servando -Victorio y Camps, *El Tribunal de Cuentas ante su futura Ley Orgánica*, disponible en: [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978\\_087\\_007.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978_087_007.PDF).

### **2.1.8.2 Personal de control**

El personal adscrito al control externo es de 1300 empleados, de los cuales 650 están adscritos al servicio del Tribunal Federal de Cuentas directamente, y el resto desarrolla sus actividades en las Oficinas Regionales de Auditoría dependientes del Tribunal.

Actualmente, el Tribunal está integrado por nueve Departamentos con un total de 49 Divisiones de fiscalización. De esas Divisiones, la presidencial desempeña funciones administrativas.

Las Oficinas Regionales de Auditoría están sometidas al Tribunal y ubicadas en Berlín, Francfort del Meno, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Colonia, Magdeburgo, Munich y Stuttgart.

Es de destacar que la toma de decisiones del Tribunal compete a los órganos colegiados. Por norma general, se trata de órganos colegiados bipersonales, integrados por el Director de Departamento y el Jefe de División competente. En algunos casos se establecen órganos tripersonales (o sea, el órgano colegiado bipersonal más el Presidente o el Vicepresidente). Pero todas las decisiones requieren unanimidad.

En el Tribunal, el Gran Senado, integrado por los dos Presidentes, los Directores de los nueve Departamentos y varios Jefes de División, decide de asuntos de relevancia horizontal o de especial trascendencia (por ejemplo, asuntos relacionados con el Informe Anual). Sus acuerdos se adoptan por la mayoría de los asistentes.<sup>200</sup>

Es de anotar que en la selección de todo el personal al servicio del Tribunal Federal de Cuentas, se califica la integridad moral para el perfecto cumplimiento de las tareas de fiscalización. Para la selección del personal también se considera una formación y una capacidad superior al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

### **2.1.8.3 Intercambio internacional de experiencias**

El Tribunal Federal de Cuentas mantiene una red de contactos con otros tribunales de cuentas nacionales y con entidades fiscalizadoras de organismos inter y supranacionales. Con esas instituciones, puede concertar acuerdos de fiscalización, además de ponerse de acuerdo con ellas para

---

<sup>200</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/estructura-organizacional/estructura-organizacional>.

delegarles la realización de auditorías o encargarse de misiones de auditoría que le han sido encomendadas por otras entidades.<sup>201</sup>

La cooperación del Tribunal Federal de Cuentas con entidades fiscalizadoras superiores de otros países se desarrolla a varios niveles: en el marco de la INTOSAI<sup>202</sup> y de la EUROSAI,<sup>203</sup> así como en el ámbito de la Unión Europea<sup>204</sup> y a nivel bilateral.

Además, el Tribunal ejerce varios mandatos para la auditoría de organizaciones internacionales y supranacionales.

### **2.1.9 Control al Tribunal Federal de Cuentas de Alemania**

Derivado de su grado de autonomía, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Si acaso está sometido al control interno que realiza su propio Departamento de Revisión Interna, encargado de examinar la ejecución de su presupuesto.

También está sujeto a la vigilancia que realiza su Departamento de Organización, que inspecciona los resultados de su trabajo, en búsqueda del mejoramiento de funciones, tomando en cuenta para ello requerimientos y patrones internacionales.

Igualmente, está sometido –como todos los organismos gubernamentales– al control general que lleva a cabo el Parlamento al examinar la Cuenta Pública sobre de todos los ingresos y gastos federales, la

<sup>201</sup> *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-internacional>.

<sup>202</sup> Junto a la mayoría de las entidades fiscalizadoras de los Estados miembros de la ONU, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania forma parte de la INTOSAI. *Vid.*, <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-marco-de-la-intosai>.

<sup>203</sup> Es de mencionar que el Congreso de 2005 de la EUROSAI tuvo lugar en Bonn. El anfitrión fue, precisamente, el Tribunal Federal de Cuentas. Desde entonces, el Presidente de ese Tribunal ejerció la función de Presidente de la EUROSAI, hasta el término de su mandato en 2008. *Vid.*, <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-marco-de-la-eurosai>.

<sup>204</sup> En la Unión Europea hay una intensa cooperación en el campo de control externo. En ese sentido, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania y las entidades de fiscalización superior de los Estados Miembros, así como el Tribunal de Cuentas Europeo cooperan con espíritu de confianza, manteniendo su independencia. Las entidades fiscalizadoras implicadas en ese proceso informan regularmente sobre los proyectos de auditoría y los resultados que puedan ser de relevancia para la Unión Europea y sus Estados Miembros. La cooperación entre las entidades de fiscalización superior es importante. En ese plano, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania comprobó, por ejemplo, en colaboración con la entidad fiscalizadora de Suecia, el intercambio, a escala bilateral, de datos referentes al IVA. *Vid.*, <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-ambito-de-la-union-europea>.

situación patrimonial y las deudas, correspondientes al cada ejercicio económico siguiente.<sup>205</sup>

Finalmente, está subordinado a la crítica de la sociedad, mediante el Informe Anual que, en una rueda de prensa, presenta el Presidente del Tribunal al público en general.

## 2.2 TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA

### 2.2.1 Generalidades

Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos.<sup>206</sup> Su soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum.

En Francia el sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución, y será siempre universal, igual y secreto.<sup>207</sup>

En su estructura constitucional, el Estado francés divide el poder público en tres ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En esa división tripartita, el Presidente de la República y el Primer Ministro son eslabones esenciales del Poder Ejecutivo, acompañados por el Consejo de Ministros.

En específico, el Presidente de la República ejerce la función primordial de velar por el respeto a la Constitución y asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado.<sup>208</sup> Asimismo, posee diversas atribuciones, como la de nombrar al Primer Ministro y cesarlo, presidir el Consejo de Ministros, firmar las ordenanzas y los decretos discutidos por este Consejo, y acordar la disolución de la Asamblea Nacional, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras.

Por su parte, el Primer Ministro tiene como tarea principal dirigir la acción del Gobierno, así como diversas funciones, entre las que destaca la

---

<sup>205</sup> Vid., BUBLIZ, Jörg, *Copmpetencias y financiamientos de los tres niveles de gobierno, Situación y tendencias*, Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público, disponible en: *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, Capacity Building Internacional, Germany*.

<sup>206</sup> Vid., el artículo 1 de la Constitución francesa.

<sup>207</sup> Vid., el artículo 3 de la Constitución francesa.

<sup>208</sup> Vid., los artículos 5 y 6 de la Constitución francesa.

de suplir al Presidente de la República en la presidencia del Consejo de Ministros.<sup>209</sup>

En cuanto a las funciones del Consejo de Ministros, es de mencionar que tiene la atribución de realizar nombramientos de servidores públicos, por ejemplo el de los consejeros del Tribunal de Cuentas.<sup>210</sup>

En lo que hace al Poder Judicial francés, éste se halla formado, entre otros organismos, por el Consejo Superior de la Magistratura, el cual se compone de dos salas, una para los magistrados y otra para los fiscales.

También es parte integrante del Poder Judicial, el Tribunal de Justicia de la República, el cual está vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley. Anexamente, existe un Consejo Constitucional encargado de declarar, en su caso, la inconstitucionalidad de leyes.<sup>211</sup>

En lo que toca al Poder Legislativo, éste está compuesto por la Asamblea Nacional de Diputados y el Senado.<sup>212</sup> El Poder Legislativo tiene la facultad del control de la acción del Gobierno, así como la atribución de votar las leyes. Entre las leyes que dicta el Poder Legislativo se hallan: a) las de Presupuestos, que establecen los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica; b) las de financiación de la seguridad social, que determinan las condiciones generales del equilibrio financiero y que, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijan sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una ley orgánica; y, c) las de programación, en las que se determinan los objetivos de la acción del Estado y las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas.<sup>213</sup>

Justamente, para el ejercicio de la facultad del control sobre la acción del Gobierno, el Parlamento cuenta con la asistencia del Tribunal de Cuentas. Esto de conformidad con el artículo 47-2 de la Constitución francesa.

---

<sup>209</sup> *Vid.*, el artículo 21 de la Constitución francesa.

<sup>210</sup> *Vid.*, el artículo 13 (1) de la Constitución francesa.

<sup>211</sup> *Vid.*, los artículos 56 y 61 (1) de la Constitución francesa.

<sup>212</sup> Es de señalar que la Asamblea Nacional diputados, cuyo número no podrá exceder de 577, es elegida por sufragio directo. El Senado, cuyo número de miembros no podrá exceder de 348, es elegido por sufragio indirecto y asume la representación de las entidades territoriales de la República. Una ley orgánica fija la duración de los poderes de cada Cámara, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad. *Vid.*, los artículos 24 y 25 de la Constitución francesa.

<sup>213</sup> *Vid.*, el artículo 34 de la Constitución francesa.

El citado precepto constitucional también establece la función del Tribunal de Cuentas de apoyar al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas.

De la misma forma, dispone la obligación del Tribunal a contribuir a la información de los ciudadanos, mediante informes públicos.

Como corolario, el numeral constitucional de referencia manda que: *las cuentas de las administraciones públicas serán regulares y sinceras, y darán una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera.*

Ahora bien, el Tribunal de Cuentas posee una larga tradición institucional, que data de 1807, cuando se instituyó la *Cour des Comptes*.<sup>214</sup> Su sede actual se localiza en París. Las principales bases legales del Tribunal de Cuentas se forman por:

- La Constitución francesa (artículo 47-2),
- La Ley Orgánica relativa a las leyes de finanzas (artículo 58), y
- La Ley Orgánica relativa a la financiación para la seguridad social (artículo 1, fracción VIII),<sup>215</sup>

Dicho Tribunal forma parte de las jurisdicciones financieras de Francia, a la cual también pertenecen las 26 Cámaras regionales y territoriales de cuentas (CCRT, por sus siglas en francés) y el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera (CDBF, por sus siglas en francés).<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Aunque el antecedente directo del Tribunal de Cuentas se halla en 1807, la fiscalización de recursos públicos en Francia tiene antecedentes más antiguos que se localizan desde principios del siglo XIV.

<sup>215</sup> La Ley Orgánica relativa a las leyes de finanzas fue promulgada el 1 de agosto de 2001. La Ley Orgánica relativa a la financiación para la seguridad social fue promulgada el 2 de agosto de 2005. Ambas leyes se encuentran integradas en un Código de los Tribunales Financieros.

<sup>216</sup> El Tribunal de Cuentas junto con las cámaras de cuentas regionales y territoriales y el tribunal de disciplina presupuestaria y financiera, integran en Francia un conjunto coherente de tribunales financieros. *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

Las 26 cámaras de cuentas regionales y territoriales responden a la lógica del movimiento de descentralización francés,<sup>217</sup> introducido por la ley del 2 de marzo de 1982.<sup>218</sup>

Esas cámaras funcionan como tribunales independientes<sup>219</sup> y realizan un control *a posteriori* de las cuentas y de la gestión.<sup>220</sup> Tienen competencia frente a los entes territoriales (gobiernos regionales, provinciales y municipales) y frente a los establecimientos públicos que dependen de ellos (hospitales, centros de enseñanza, agrupaciones de ayuntamientos, etc.).<sup>221</sup>

Las funciones de las cámaras de cuentas regionales y territoriales son las siguientes: a) el control de las cuentas de los contables públicos de los entes territoriales y de sus establecimientos públicos; b) el examen de la gestión de dichos entes y de los organismos que dependen de ellos o reciben su participación financiera; y, c) el control presupuestario de los entes territoriales y de sus establecimientos públicos.<sup>222</sup>

Por su parte, el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, creado por la ley del 25 de septiembre de 1948, es un órgano administrativo

---

<sup>217</sup> La lista de las 26 cámaras de cuentas regionales y territoriales es la siguiente: *Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Guadeloupe - Guyane - Martinique, Ile - de - France, Languedoc - Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-De-Calais, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays De La Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence Alpes Cote D'azur, La Réunion, Rhône-Alpes, Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française*. Vid., el artículo 73 de la Constitución francesa.

<sup>218</sup> La ley de descentralización de 1982 estipula en su artículo primero que *los municipios, las provincias y las regiones se administran libremente mediante consejos de cargos electos y que la ley determinará la distribución de las competencias entre los municipios, las provincias, las regiones y el Estado*". Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>219</sup> La independencia de las cámaras de cuentas regionales y territoriales está garantizada por el carácter jurisdiccional de esas instituciones y por el estatuto de magistrado, que se reconoce a sus miembros, basándose en el modelo del Tribunal de Cuentas. Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>220</sup> Equilibrando la libertad de gestión otorgada a los municipios, provincias y regiones, el legislador francés estipuló que se realizaría un control *a posteriori* de sus cuentas y su gestión. Ello mediante las cámaras de cuentas regionales y territoriales. Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>221</sup> Los entes más pequeños (con poblaciones inferiores a los 3500 habitantes o cuyos ingresos de la sección de funcionamiento no superan los 750 000 euros) no son controlados por las cámaras de cuentas regionales y territoriales, sino por los tesoreros-pagadores generales, que dependen del ministerio de economía. Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>222</sup> *Ibid.*

especializado encargado de reprimir las infracciones cometidas en el ámbito de las finanzas públicas.<sup>223</sup>

Aunque es una institución asociada al Tribunal de Cuentas, el referido Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera funciona de manera independiente.<sup>224</sup>

Hoy en día, el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera se rige por el código de tribunales financieros. Entre las infracciones que puede sancionar destaca el incumplimiento de las reglas de ejecución de los ingresos, de los gastos y de la gestión de los bienes de los organismos que están en su ámbito de competencia (artículo L. 313-4 del código de los tribunales financieros) y la concesión de una ventaja injustificada a un tercero (artículo L. 313-6 del mismo código).<sup>225</sup> Las sanciones que pronuncia

---

<sup>223</sup> El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera fue creado por la ley n° 48-1484 del 25 de septiembre de 1948, que sanciona las faltas de gestión cometidas ante el Estado y ante distintos entes, para sancionar cierto tipo de faltas personales cometidas, durante el ejercicio de sus funciones, por los funcionarios, agentes públicos o personas asimiladas, en perjuicio del Estado, de los distintos entes públicos o de ciertos organismos financiados con fondos públicos.

Tras la aplicación de múltiples modificaciones a esa ley, se codificaron las disposiciones actualmente aplicables a ese tribunal en la ley 95-581 del 24 de julio de 1995, en la parte legislativa del libro III del código de los tribunales financieros. A ésta se le añadió en 2005 una parte reglamentaria del código de los tribunales financieros. *Vid.*, la página de Internet de los Tribunales Financieros de Francia en la siguiente dirección: <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>224</sup> El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera tiene su sede en el Tribunal de Cuentas.

<sup>225</sup> De conformidad con el código de los tribunales financieros (artículo L. 313-1 y siguientes), entre las infracciones sancionadas por el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, se encuentran: la realización de gastos que infrinjan las reglas del control financiero; la imputación irregular de un gasto con la intención de disimular una superación del crédito; y la realización de un gasto por una persona no habilitada para ello.

El Tribunal puede sancionar a:

- A. Las personas que hayan infringido las reglas de ejecución de ingresos, de gastos o de gestión de los bienes (art. L. 313-4 del código de los tribunales financieros),
  - a) Las personas que, a sabiendas, hayan omitido suscribir las declaraciones que debían entregar a las administraciones fiscales, o las que hayan entregado declaraciones inexactas o incompletas (artículo L. 313-5 del código de los tribunales financieros),  
y
  - b) Las personas que, en el ejercicio de sus funciones, hayan proporcionado o intentado proporcionar, en desconocimiento de sus obligaciones, una ventaja injustificada a un tercero, generando así un perjuicio para el Tesoro o para otro organismo en cuestión (artículo L. 313-6 del código de los tribunales financieros).

Igualmente, puede sancionar las actuaciones que hayan podido causar un perjuicio grave a una empresa pública, en razón de carencias graves en los controles, de actos manifiestamente contrarios a los intereses del organismo y de omisiones o negligencias repetidas en el

no son de carácter penal ni disciplinario, consisten en multas.<sup>226</sup> Sus sentencias son susceptibles de recurso de casación ante el Consejo de Estado.<sup>227</sup> Ese Tribunal se diferencia del Tribunal de Cuentas y de las cámaras de cuentas regionales, en que no dispone de las competencias de control, de los referidos organismos.

Por lo demás, también se distingue en que la competencia jurisdiccional de los tribunales de cuentas queda circunscrita al juicio de cuentas de los contables públicos (excepto en caso de gestión de hecho), en tanto que el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera tiene competencia general para juzgar a todas las personas que participan en la gestión pública.<sup>228</sup>

### 2.2.2 Control

El Tribunal de Cuentas de Francia es organismo de vigilancia externo que por mandato constitucional tiene el control de la acción del Gobierno; el

---

cumplimiento de su función de dirección (artículo L. 313-7-1 del código de los tribunales financieros). *Vid.*, la página de los Tribunales Financieros de Francia en: <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>226</sup> La persecución de ese Tribunal no constituye un obstáculo al ejercicio de la acción penal y de la acción disciplinaria.

<sup>227</sup> A la justicia del Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera (artículo L. 312-1 del código de los tribunales financieros) está sujeta:

- Toda persona perteneciente a un gabinete de un miembro del Gobierno;
- Todo funcionario o agente civil o militar del Estado, de los entes territoriales, de sus establecimientos públicos, así como de las agrupaciones de entes territoriales; y
- Todo representante, administrador o agente de los demás organismos sujetos al control del Tribunal de cuentas o al control de una cámara de cuentas regional.

Pueden interponer una demanda ante dicho Tribunal, mediante el ministerio público:

187. El presidente de la Asamblea nacional;
188. El presidente del Senado;
189. El Primer ministro, el ministro de finanzas;
190. Los demás miembros del Gobierno por los hechos imputados a los funcionarios y agentes bajo su autoridad;
191. El Tribunal de cuentas; y
192. Las cámaras de cuentas regionales.

Además, el Procurador General del Tribunal de Cuentas puede solicitar la intervención del Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera por iniciativa propia.

El plazo de prescripción de los hechos es de cinco años entre la fecha en que se cometió la infracción y el registro de la solicitud de intervención en el Ministerio Fiscal. *Vid.*, la página de Internet de los Tribunales Financieros de Francia en la siguiente dirección: <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>228</sup> *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

control de la ejecución de la Ley de Finanzas del Estado y de la ley de Financiación de la Seguridad Social, y la evaluación de las políticas públicas.

229

El control que lleva a cabo no sólo es posterior (*ex post*), sino también previo (*ex ante*). Puede efectuar un control de las cuentas y la gestión o sólo de uno de los dos aspectos.

En específico, el control de la gestión del gobierno que realiza el Tribunal de Cuentas se extiende a la calidad y a la regularidad de la gestión, la eficiencia y la eficacia de las acciones desarrolladas con respecto a los objetivos establecidos por los poderes públicos. Ese control, por lo tanto, se refiere a los métodos de la auditoría del rendimiento (comprobación de los resultados).

En ejercicio del control de la gestión del gobierno, el Tribunal de Cuentas manifiesta sus críticas y presenta recomendaciones; asimismo, da a conocer sus conclusiones trasmitiéndolas al ministerio o al organismo controlado.

Dichas comunicaciones administrativas pueden adoptar varias formas: mociones del Presidente del Tribunal a los ministros, cartas del presidente de cámara, informes denominados “particulares” sobre las empresas públicas, y comunicaciones del fiscal del Tribunal.<sup>230</sup>

En cuanto al control de la ejecución de la Ley de Finanzas del Estado y de la Ley de Financiación de la Seguridad Social, que realiza el Tribunal de Cuentas, éste vigila el respeto, por parte de los ministros, de la autorización presupuestaria votada por las dos asambleas. También comprueba los resultados, tanto en materia de gastos como de ingresos. Igualmente, contribuye a que se conozca, de forma precisa, la situación financiera del Estado. Procede de forma similar para el conjunto de la seguridad social, que está sometida a unas reglas de organización y a unos presupuestarios que difieren en numerosos aspectos de los del Estado.<sup>231</sup>

Por lo que hace a la evaluación de las políticas públicas, es de mencionar que aunque es introducida en la Constitución francesa en el año 2008, el Tribunal de Cuentas, en los últimos años, ya había desarrollado esa tarea, en particular mediante la inclusión, en sus diferentes trabajos, de una

---

<sup>229</sup> *Vid.*, los artículos 24 y 47-2 de la Constitución francesa.

<sup>230</sup> *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>231</sup> *Ibid.*

dimensión de apreciación de los resultados y de la eficacia de las políticas públicas.<sup>232</sup>

### 2.2.3 Grado de independencia

El Tribunal de Cuentas francés es una jurisdicción administrativa que lleva a cabo sus cometidos con total independencia respecto del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Esa independencia fue determinada por decisión del Consejo Constitucional, de fecha 25 de julio de 2001. Al respecto, el Consejo Constitucional consideró que la autonomía del Tribunal de Cuentas se encuentra garantizada por la Constitución.<sup>233</sup>

Por virtud de esa independencia, el Tribunal de Cuentas, elabora libremente su programa de comprobaciones. Eso sin perjuicio de las tareas solicitadas por el Parlamento, por la asistencia que le debe dar a este último.<sup>234</sup>

En razón de su independencia, el Primer Presidente del Tribunal de Cuentas define la organización general del trabajo; distribuye las tareas que el Tribunal tiene atribuidas entre las siete cámaras que lo forman, y elabora el programa de trabajo provisional del Tribunal. Del mismo modo, el Tribunal de Cuentas establece su programa anual de tareas, el cual

---

<sup>232</sup> Al presente, para esa evaluación se analiza la posibilidad de crear en el seno del Tribunal de Cuentas una organización más pertinente para llevar a cabo la evaluación de las políticas públicas, que requiera objetivos propios y métodos diferentes de los empleados en la función fiscalizadora. *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>233</sup> Es de señalar que el Consejo Constitucional está compuesto por nueve miembros, cuyo mandato dura nueve años y no es renovable. También es de apuntar que el Consejo Constitucional se renueva por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. Los nombramientos realizados por el Presidente de cada Cámara serán sometidos únicamente al dictamen de la comisión permanente competente de la Cámara correspondiente. Además, de los nueve miembros mencionados, los ex-Presidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional. El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate. Contra las decisiones del Consejo Constitucional no cabe recurso alguno; se impondrán a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales. *Vid.*, los artículos 56 y 62 de la Constitución francesa.

<sup>234</sup> El Tribunal establece su programa de trabajo con total independencia. Sin embargo, las comisiones de finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado le pueden solicitar que fiscalice la gestión de los servicios de los organismos que está controlando. Las comisiones de finanzas y las comisiones encargadas de los asuntos sociales de la Asamblea Nacional y del Senado tienen la misma facultad con respecto a la Seguridad Social. *Vid.*, la página de Internet de los Tribunales Financieros de Francia en la siguiente dirección: <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

determina la naturaleza de las comprobaciones a efectuar y el calendario provisional de controles.<sup>235</sup>

Por lo demás, con base en su independencia, el Tribunal de Cuentas confecciona un programa plurianual de carácter dinámico en el que define sus objetivos y sus prioridades de control, así como los temas comunes a las tareas de varias de sus cámaras.

### **2.2.3.1 Sustitución de titulares del Tribunal de Cuentas**

En Francia, el Primer presidente del Tribunal de Cuentas -persona a quien corresponde tomar las decisiones propias del Tribunal y representarlo en el exterior- es nombrado por decreto aprobado por el Consejo de Ministros. Una vez designado, es inamovible.<sup>236</sup> También los presidentes de las de las siete cámaras que integran al Tribunal son nombrados por decreto del Consejo de Ministros. Ello mediante propuesta del Tribunal entre los maestros-asesores que hayan ejercido sus funciones en el Tribunal durante más de tres años. No existe la posibilidad de una revocatoria del mandato de tales magistrados.<sup>237</sup>

Además, los cuarenta magistrados de que se compone cada una de las siete cámaras del Tribunal de Cuentas también son inamovibles.<sup>238</sup>

Esa inamovilidad garantiza la independencia de los miembros del Tribunal de Cuentas respecto de las influencias de los organismos controlados.

### **2.2.3.2 Régimen financiero del Tribunal de Cuentas**

En Francia los presupuestos del Estado son aprobados anualmente por el Parlamento.<sup>239</sup> En esa tarea participa, en la Asamblea Nacional, la Comisión

---

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> El nombramiento del Primer presidente del Tribunal de Cuentas es de por vida. *Vid.*, el artículo 64 de la Constitución francesa.

<sup>237</sup> El artículo 13 de la Constitución francesa dice que serán nombrados en Consejo de Ministros los consejeros del Tribunal de Cuentas. Una ley orgánica determinará los demás cargos que deben ser cubiertos en Consejo de Ministros, así como las condiciones en las cuales el Presidente de la República podrá delegar su competencia en los nombramientos para ser ejercida en su nombre

<sup>238</sup> *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>239</sup> Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica. A su vez, las leyes de financiación de la seguridad social determinarán las condiciones generales de su equilibrio

de Presupuestos, Economía General y del Plan,<sup>240</sup> y en el Senado, la Comisión de Finanzas, Presupuesto y Control de Cuentas de la Nación (la cual incluye 47 miembros a partir de octubre de 2007).<sup>241</sup> Así, el Parlamento tiene la competencia legal amplia y única de decisión y aprobación de los Presupuestos del Estado.<sup>242</sup>

Los márgenes de decisión del Gobierno y, en general, de los organismos públicos, incluido el Tribunal de Cuentas, en la ejecución presupuestal dependen del marco legal, financiero y político determinado por el Parlamento. En todo caso, el Parlamento francés procura que el Tribunal de Cuentas tenga los medios financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones de control, evaluación e información.

#### 2.2.4 Facultades

La Constitución francesa señala en su artículo 47-2 las facultades primordiales del Tribunal de Cuentas. Esas potestades residen en: asistir al Parlamento en el control de la acción del Gobierno; asistir al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social; asistir al Parlamento en la evaluación de las políticas públicas, y contribuir a la información de los ciudadanos.

En relación con ese dispositivo, la propia Constitución faculta al Parlamento para controlar la acción del Gobierno y evaluar las políticas públicas.<sup>243</sup> Asimismo, dispone que el Primer Ministro podrá pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.<sup>244</sup>

---

financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una ley orgánica. Mediante leyes de programación se determinarán los objetivos de la acción del Estado. Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas serán definidas por leyes de programación. Se inscribirán dentro del objetivo de equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas. *Vid.*, el artículo 34 de la Constitución francesa.

<sup>240</sup> *Vid.*, los artículos 118 a 121 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, de marzo de 2003.

<sup>241</sup> *Vid.*, el artículo 7 numeral 5 del Reglamento del Senado francés, de mayo de 2005.

<sup>242</sup> Es de mencionar que los proyectos de leyes de presupuestos y leyes de financiación de la seguridad social son sometidos en primer lugar a la Asamblea Nacional. *Vid.*, el párrafo segundo del artículo 39 de la Constitución francesa.

<sup>243</sup> *Vid.*, el párrafo primero del artículo 24 de la Constitución francesa.

<sup>244</sup> *Vid.*, el último párrafo del artículo 49 de la Constitución francesa.

Es de destacar que en el ejercicio de sus facultades, el Tribunal de Cuentas puede realizar todas las investigaciones que juzgue útiles. No se le puede negar el acceso a los documentos relativos a las cuentas o a la gestión del organismo controlado so pena de multa.<sup>245</sup>

En su función de asistir al Parlamento en el control de la acción del Gobierno, el Tribunal desarrolla dos facultades principales: una jurisdiccional y otra de certificación de cuentas.

En su facultad jurisdiccional, el Tribunal juzga las cuentas de cualquier persona que haya intervenido en la gestión de los bienes de la administración o de un organismo público. Al respecto, pronuncia una sentencia definitiva mediante un procedimiento denominado *de enjuiciamiento de las cuentas*. Para llevar a cabo ese procedimiento, analiza las cuentas y los justificantes; asimismo, comprueba si los ingresos han sido recaudados y si los gastos han sido abonados de conformidad con la reglamentación vigente. Si las cuentas son regulares, otorga al contable la aprobación de su gestión mediante una decisión judicial y, en el caso de que los ingresos no hayan sido recaudados o si los gastos se han realizado de manera irregular, los declara en situación de alcance. Si en el análisis de las cuentas identifica irregularidades cometidas por los encargados de la gestión, informa a las autoridades administrativas implicadas. Además, puede comunicar dichas irregularidades, en función de sus características, al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, a las autoridades administrativas competentes (en materia fiscal, por ejemplo) y a las autoridades judiciales.<sup>246</sup>

Por cuanto hace a su facultad de certificación de cuentas, el Tribunal se encarga de certificar la regularidad (adecuación a las reglas), la sinceridad (aplicación con buena fe de las reglas) y la fidelidad (con respecto a la realidad) de las cuentas del Estado y de los organismos nacionales del régimen general, así como de las cuentas consolidadas de las diferentes ramas y de la recaudación del régimen general de la Seguridad Social.<sup>247</sup>

En relación con su facultad de ayudar al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, el Tribunal de Cuentas

---

<sup>245</sup> *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>246</sup> *Ibid.*

<sup>247</sup> Dos leyes orgánicas le han confiado la tarea de certificación, con respecto al Estado en 2001, y en 2005 para la Seguridad Social. Las primeras cuentas certificadas fueron las del año 2006. *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

tiene detalladas esas funciones en la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas de 1 de agosto de 2001 (artículo 58), y en la ley orgánica relativa a las leyes de financiación de la seguridad social, de 2 de agosto de 2005 (artículo 1-VIII).<sup>248</sup>

Por lo demás, el Tribunal de Cuentas controla la gestión de todas las administraciones, todos los organismos públicos o semi-públicos nacionales. Asimismo, puede controlar el uso de los fondos públicos asignados a organismos de derecho privado.<sup>249</sup> En ese control, se denomina *contables públicos* a los funcionarios que tienen a su cargo el pago de los gastos y la recaudación de los ingresos del Estado y de un gran número de organismos públicos, los cuales se responsabilizan y responden con sus bienes personales, de la regularidad de determinadas operaciones. Por ello, el Tribunal puede acusar la responsabilidad de los *contables públicos* según el procedimiento de enjuiciamiento de las cuentas.<sup>250</sup>

El Tribunal de Cuentas también juzga las cuentas de cualquier persona que, sin poseer el título de contable público, haya intervenido en la gestión de los bienes de la administración o de un organismo público. Esa persona es declarada contable de hecho (sin derecho) mediante sentencia y, en ese caso, se encuentra sometida a las mismas obligaciones y a las mismas responsabilidades que un contable público (rendir unas cuentas, obtener su aprobación –descargo–, en cuyo caso será declarado libre de responsabilidad, o ser declarado en situación de alcance.

El Tribunal de Cuentas, igualmente, fiscaliza a los organismos que recurren a la generosidad pública. Es decir, controla el uso de los fondos procedentes de la generosidad del público (tras el desarrollo de campañas nacionales para recibir donaciones).<sup>251</sup> La competencia del Tribunal se ejerce incluso si los beneficiarios de dichos fondos son organismos de derecho

---

<sup>248</sup> Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> Del control del uso de los fondos procedentes de la generosidad del público, por el Tribunal de Cuentas, algunos ejemplos de organismos fiscalizados son los siguientes:

- a. Amnistía Internacional Francia (diciembre de 2008);
- ✓ La Liga Nacional contra el Cáncer (octubre de 2007);
- ✓ Fundación Abbé Pierre (junio de 2006);
- ✓ Francia Asociación de Alzheimer (junio de 2006);
- ✓ Asociación para la Investigación del Cáncer (febrero de 2005);
- ✓ Comité francés para la UNICEF (julio de 2004); y
- ✓ Asociación Francesa contra la Distrofia Muscular (julio de 2004).

*Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Publications-COFAGP.html>.

privado. Para esos efectos, envía sus observaciones a los órganos responsables de la toma de decisiones en esos organismos.<sup>252</sup>

Finalmente, es de advertir que el Tribunal de Cuentas, desde 1936, en lo que atañe a su facultad de información de los ciudadanos, publica sus observaciones más significativas en un informe anual. Además, a partir de 1991, publica entre cuatro y seis informes temáticos dedicados a temas complejos que implican cuestiones de gran importancia para la ciudadanía.

### **2.2.5 Relación con el Parlamento, el Gobierno y con los demás tribunales financieros**

El Tribunal de Cuentas mantiene una estrecha relación respecto del Parlamento y del Gobierno. Ello porque auxilia al Parlamento en:

- El control de la acción del Gobierno;
- La evaluación de las políticas públicas, y
- El control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social.

Asimismo, porque asiste al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social.

En su vinculación con el Parlamento el Tribunal, antes de adoptar su programa de auditorías, debe remitirlo a la Asamblea Nacional y al Senado. Éstos tendrán dos semanas para formular su opinión y las solicitudes de investigación.<sup>253</sup> Además, el Parlamento tiene derecho de acceso a todas las comunicaciones administrativas en las que el Tribunal de Cuentas da a conocer en sus conclusiones al ministerio o al organismo controlado.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup> Lo que permite al Tribunal desempeñar íntegramente su misión de información a los donantes es la publicación de sus informes.

<sup>253</sup> El Tribunal establece su programa de trabajo con total independencia. Sin embargo, las comisiones de finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado pueden solicitarle que fiscalice la gestión de los servicios o de los organismos que está controlando. Las comisiones de finanzas y las comisiones encargadas de los asuntos sociales de la Asamblea Nacional y del Senado tienen esa misma facultad con respecto a la Seguridad Social.

<sup>254</sup> Dentro del marco de las relaciones del Tribunal con el Parlamento, por ejemplo, el Primer Presidente del Tribunal envía el fallo del procedimiento de fiscalización al ministro. Tres meses después del envío, el Tribunal transmite una copia del fallo al Parlamento. Asimismo, el informe particular sobre una empresa pública se envía a los dirigentes de la empresa, a su controlador estatal y a sus ministros de tutela. El informe también se transmite a las comisiones de finanzas del Parlamento.

De esa vinculación derivan, entre otras, las siguientes obligaciones del Tribunal de Cuentas con el Parlamento:<sup>255</sup>

- Responder a las peticiones de apoyo formuladas por la Asamblea Nacional y el Senado, en las tareas de control y evaluación;
- Realizar las investigaciones solicitadas por las comisiones respectivas de la Asamblea Nacional y del Senado sobre la gestión responsable de los servicios u organismos sujetos a control;<sup>256</sup>
- Entregar un informe preliminar a la presentación del informe de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior;
- Emitir un informe conjunto a la presentación del proyecto de ley para la solución de los resultados de la aplicación del año anterior y las cuentas relacionadas, en particular, con la ejecución de programas créditos;
- Certificar la regularidad, la sinceridad y la lealtad de cuentas; y,
- Entregar un informe conjunto a la presentación de cualquier proyecto de ley de Finanzas sobre el movimiento de los créditos realizados por la autoridad administrativa, cuya ratificación es necesaria en el proyecto de ley de financiación.

En lo que concierne al control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, el Tribunal de Cuentas tiene respecto del Parlamento y el Gobierno, entre otras, las obligaciones consistentes en:

- La producción del informe sobre la aplicación de la financiación de la seguridad social; y,
- La producción del informe de certificación de la regularidad financiera, la sinceridad y la lealtad de las cuentas nacionales, combinado con cada rama de actividad.<sup>257</sup>

Es pertinente apuntar que, para la vinculación de la Asamblea Nacional con el Tribunal de Cuentas, existe una comisión legislativa

---

<sup>255</sup> *Vid.*, el artículo 58 de la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas

<sup>256</sup> Las conclusiones de esas investigaciones deben ser reportadas dentro de los ocho meses, después de la formulación de la solicitud a la Comisión hizo la petición, la que decidirá sobre su publicación. *Vid.*, el artículo 58 de la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas.

<sup>257</sup> Ese informe presenta una reseña de los controles efectuados para la certificación. *Vid.*, el artículo 1-VIII de la ley orgánica relativa a las leyes de financiación de la seguridad social de 2 de agosto de 2005.

permanente denominada: *Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan*, que procederá al examen de las leyes de Presupuestos y de las leyes de financiación de la seguridad social.<sup>258</sup>

Esa Comisión tiene competencia general en lo que se refiere al control de los ingresos y gastos del Estado; la ejecución del Presupuesto; la moneda y el crédito; las actividades financieras interiores y exteriores; el control financiero de las empresas nacionales; y, el dominio del Estado.<sup>259</sup> Ello sin perjuicio de que todas las demás comisiones permanentes se aseguren de que la Asamblea Nacional esté informada para que pueda fiscalizar la política del Gobierno.<sup>260</sup>

Igualmente, es oportuno citar que en el Senado francés existe la Comisión de Finanzas, Presupuesto y Control de Cuentas de la Nación, cuya tarea primordial reside en vigilar y controlar la ejecución de las leyes de financiamiento y llevar a cabo la evaluación de todos los asuntos relacionados con las finanzas públicas.<sup>261</sup> Finalmente, en cuanto a las relaciones del Tribunal de Cuentas con los tribunales financieros, es de considerar que ellas derivan de que aquel Tribunal forma parte de las jurisdicciones financieras, junto con las cámaras regionales y territoriales de cuentas y el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera. De ahí que el Tribunal de Cuentas, por ejemplo, constituya la jurisdicción para apelar las sentencias dictadas por las cámaras regionales de cuentas sobre las cuentas de los organismos que se encuentren dentro de su competencia.<sup>262</sup> De ahí también que el Primer Presidente del Tribunal de Cuentas, por ejemplo, presida al Tribunal de

---

<sup>258</sup> *Vid.*, los artículos 117 a 121 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.

<sup>259</sup> Es pertinente anotar que la Asamblea Nacional francesa cuenta con seis comisiones permanentes:

- a) Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales;
- b) Comisión de asuntos económicos, medioambientales y del territorio;
- c) Comisión de Asuntos Exteriores;
- d) Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas;
- e) Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; y,
- f) Comisión de las Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República.

*Vid.*, el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.

<sup>260</sup> *Vid.*, el artículo 145 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.

<sup>261</sup> *Vid.*, el artículo 22 del Reglamento del Senado francés.

<sup>262</sup> En ese horizonte de vinculación con las cámaras regionales y territoriales de cuentas, también se observa que el Tribunal de Cuentas publica determinados trabajos con esas cámaras regionales, ya sean trabajos únicamente de las cámaras o trabajos comunes del Tribunal y de las cámaras.

Disciplina Presupuestaria y Financiera y al consejo superior de las cámaras de cuentas regionales<sup>263</sup>.

### 2.2.6 Competencia fiscalizadora

En términos de lo dispuesto por el artículo 47-2 de la Constitución francesa, el Tribunal de Cuentas fiscaliza la acción del Gobierno; vigila la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social; evalúa las políticas públicas, y contribuye a la información de los ciudadanos en esas materias.

En su competencia fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas revisa organismos públicos nacionales, empresas públicas, organizaciones de seguridad social y asociaciones privadas que reciban financiamiento del Estado, así como a cualquier organismo que reciba financiamiento o asistencia de la Unión Europea.<sup>264</sup> Para el desarrollo de su competencia, el Tribunal tiene:

- Un primer presidente,
- Un ministerio público,
- Un secretariado general, y
- Siete cámaras, cada una de ellas dirigidas por un presidente.

El Primer Presidente tiene la dirección del Tribunal. En ejercicio de esa función, desarrolla diversas tareas, a saber:<sup>265</sup> define la organización

---

<sup>263</sup> Es de hacer notar, en cuanto a las relaciones entre el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera y el Tribunal de Cuentas, que el primero tiene su sede en la del Tribunal de Cuentas. Asimismo, es de señalar que el ministerio público del Tribunal de Cuentas, también ejerce las funciones de ministerio público en el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera.

<sup>264</sup> Vid., *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2005, p.124.

<sup>265</sup> El Primer Presidente preside varios órganos, a saber: el Consejo Superior del Tribunal de Cuentas; el Consejo Superior de las cámaras de cuentas regionales; el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera; el Comité Central de Investigación sobre el Coste y el Rendimiento de los Servicios Públicos, y el Consejo de Pagos Obligatorios.

Como parte de sus tareas, envía a los ministros y presidentes de los organismos controlados las observaciones que son objeto de deliberación en las cámaras; comunica al Parlamento los informes que se le han solicitado, y publica los informes cuya difusión haya decidido el Tribunal.

general del trabajo del Tribunal; distribuye las tareas que el Tribunal tiene conferidas entre las siete cámaras; elabora el programa de trabajo provisional del Tribunal; <sup>266</sup> dirige los servicios administrativos del Tribunal, y se ocupa de la gestión de los magistrados y del personal del Tribunal, y de las cámaras regionales de cuentas.

El Ministerio Público, por su parte, representado por el Procurador General, vigila que los contables públicos presenten las cuentas en los plazos establecidos.<sup>267</sup> Asimismo, se ocupa de ciertos procedimientos jurisdiccionales. <sup>268</sup> También opina sobre el ejercicio de las competencias facultativas del Tribunal en lo relativo a ciertos organismos, y presenta observaciones, sobre los proyectos de informes que las cámaras del Tribunal le transmiten. <sup>269</sup> A la par, ejerce las funciones del ministerio público en el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera.

A su vez, el Secretariado General del Tribunal se ocupa, bajo la autoridad del Primer Presidente de Cuentas, de la administración de los tribunales financieros.<sup>270</sup>

---

<sup>266</sup> Es de mencionar que las decisiones relativas al programa del Tribunal de Cuentas y a su publicación se toman previa consulta con los presidentes de las siete cámaras y con el Procurador General, reunidos en el comité del informe público y de los programas.

<sup>267</sup> El Procurador General recibe la asistencia del Primer Abogado General y de tres abogados generales, elegidos entre los magistrados del Tribunal de Cuentas, así como de delegados. Asimismo, dispone de un servicio administrativo.

<sup>268</sup> El Procurador General se ocupa de apelaciones, gestiones de hecho y enmiendas.

<sup>269</sup> Si así lo solicitan las cámaras del Tribunal, el Procurador General se ocupa de las actuaciones relacionadas con los controles: comunicación a las administraciones y organismos controlados, seguimiento de la resolución de enmiendas, apelación al juez de lo penal.

El Procurador General también orienta y armoniza la acción de los comisarios del gobierno que ejercen las funciones del ministerio público dentro de las cámaras de cuentas regionales y territoriales.

El Procurador General formula notificaciones para las distintas instancias, comisiones y comités del Tribunal. Asimismo, se ocupa de las relaciones entre el Tribunal y el cuerpo judicial y las instituciones y órganos de control.

<sup>270</sup> Además del Secretario General, hay dos secretarios generales adjuntos, nombrados entre los magistrados del Tribunal que ejercen una función de dirección de los servicios administrativos.

Los servicios administrativos, que pueden depender directamente de la Secretaría General o estar bajo la autoridad de un director general son los siguientes:

1. Dirección de Recursos Humanos y Formación;
2. Dirección de Asuntos Financieros y Control de Gestión;
3. Dirección de Sistemas de Información;
4. Dirección de Recursos Generales;
5. Dirección de Comunicación y Control de Calidad;
6. Dirección de Documentación y de Archivos Históricos;
7. Dirección de Relaciones Internacionales, de Asuntos Europeos y de Francofonía;

En lo que hace a las siete cámaras del Tribunal, es de subrayar que entre ellas se reparten las áreas de competencia del organismo. Cada cámara ejerce el control de las cuentas y de la gestión de los ministerios correspondientes en su área de competencia, de los establecimientos públicos nacionales y de varios organismos situados bajo la tutela de estos ministerios, así como de las empresas públicas del sector. Las cámaras son competentes para controlar también a los organismos privados que disfrutan de la generosidad del público.<sup>271</sup> Los ámbitos de competencia de las siete cámaras son los siguientes:

- ✓ 1ª cámara: ministerio de economía y finanzas, y todos los circuitos financieros públicos;
- ✓ 2ª cámara: ministerios de defensa, de industria, de energía de comercio exterior, de comercio y oficios, empresas y organismos industriales públicos;
- ✓ 3ª cámara: ministerios de educación, de cultura e investigación, de juventud y deportes, del sector público y audiovisual.;
- ✓ 4ª cámara: ministerios de actividades soberanas del Estado (justicia, interior, asuntos exteriores), y juicio de las apelaciones de las cámaras de cuentas regionales;
- ✓ 5ª cámara: ministerios de empleo, trabajo y la formación profesional, de vivienda y asuntos sociales, y organismos que requieren la generosidad pública;
- ✓ 6ª cámara: ministerios de sanidad y seguridad social, y organismos de seguridad social; y,
- ✓ 7ª cámara: ministerios de infraestructuras, transporte y ordenación del territorio, de agricultura y pesca, de medio ambiente y de turismo;

Con toda esa estructura, el Tribunal de Cuentas francés realiza eficiente y eficazmente la inspección de la acción del Gobierno; el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes

- 
8. Servicio de Coordinación de Auditoría Externa de las Organizaciones Internacionales;
  9. Secretaría Central;
  10. Servicio Jurídico, y
  11. Servicio de la Ponencia Pública y de los Programas.

<sup>271</sup> Los controles que requieren una colaboración o una concertación entre varias cámaras son llevados a cabo por grupos formados por miembros de distintas cámaras.

de financiación de la seguridad social, así como la evaluación de las políticas públicas.

### 2.2.7 Informes

El Tribunal de Cuentas tiene, por disposición de la Ley Fundamental de Francia, la obligación de -mediante informes públicos- contribuir a informar a los ciudadanos.

A partir de 1936, ese Tribunal publica sus observaciones más significativas en un informe anual, entregado solemnemente al Parlamento, al mismo tiempo que al Presidente de la República. Desde 1991, dicho informe ya no es la única publicación del resultado de los trabajos del Tribunal. Todos los años se publican entre cuatro y seis informes temáticos dedicados a temas complejos que implican cuestiones de gran importancia. Asimismo, se publican los informes sobre las finanzas públicas del Estado y de la Seguridad Social entregados al Parlamento.

En conjunto, el Tribunal elabora diversos informes, por ejemplo los siguientes:<sup>272</sup>

- ◆ Un informe sobre los resultados del ejercicio anterior y la gestión del presupuesto adjunto al proyecto de ley de reglamento presentado (informe sobre los resultados y la gestión presupuestaria);
- ◆ Un informe aclaratorio para el Parlamento cuando el gobierno realiza movimientos de créditos que deben ser ratificados por la siguiente ley de finanzas (informe no publicado por el Tribunal);
- ◆ Un informe sobre la aplicación de la ley de financiación de la seguridad social; y
- ◆ Un informe sobre la situación de las finanzas públicas, contribución al debate de orientación presupuestaria organizado todos los años antes del verano.

---

<sup>272</sup> Los informes del Tribunal de Cuentas se encuentran en línea en su página Web. La editorial pública llamada: *Documentation française*, edita esos informes. En la mayoría de los casos, los informes publicados en línea constituyen síntesis de trabajos realizados. Una instancia específica del Tribunal los selecciona (el comité de informes públicos y programas); y los aprueba la asamblea de consejeros superiores (la cámara del Consejo). *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/TC.html>.

En añadidura, el Tribunal de Cuentas realiza publicaciones de determinados trabajos de las cámaras regionales y territoriales de cuentas, ya sean trabajos comunes únicamente de las cámaras o trabajos comunes del Tribunal y de las cámaras.

Con todos esos informes y publicaciones, el Tribunal de Cuentas abona a una información y discusión amplias de sus resultados de fiscalización, a la vez que acrecienta la posibilidad de ejecutar las verificaciones por él realizadas.

### **2.1.8 Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias**

#### **2.2.8.1 Métodos de control**

Un aspecto interesante de la fiscalización francesa es la independencia del Tribunal de Cuentas, para decidir sobre el alcance y la finalidad del control.

En esa virtud, el Tribunal de Cuentas elabora libremente sus programas, estableciendo sus objetivos y sus prioridades de control, así como los temas comunes a las tareas de sus cámaras.

No obstante, el Parlamento tiene facultad de realizar solicitudes de fiscalización al Tribunal, quien tiene el deber de atender a esas peticiones, en cumplimiento de su labor de asistencia al Parlamento.

En este contexto, por ejemplo, las comisiones de finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado le pueden solicitar al Tribunal que fiscalice la gestión de los servicios de los organismos que está controlando.

Tienen esa misma facultad, con respecto a la Seguridad Social, las comisiones de finanzas y las comisiones encargadas de los asuntos sociales de la Asamblea Nacional y del Senado.<sup>273</sup>

Por otra parte, es de apuntar que en su control, el Tribunal de Cuentas emplea el procedimiento de muestreo, con base en los programas anuales y plurianuales que elabora, en tal número que le permite formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones fiscalizadas.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> De la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas francés es de recalcar que se puede efectuar de las cuentas y de la gestión o sólo de uno de los dos aspectos. Para ello, el Tribunal puede proceder a todas las investigaciones que juzgue útiles; no se le puede negar el acceso a los documentos relativos a las cuentas o a la gestión del organismo controlado so pena de

Conjuntamente, es de anotar que los métodos de control que utiliza el Tribunal de Cuentas los adapta continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones revisadas.

### **2.2.8.2 Personal de control**

El Tribunal tiene 600 empleados especializados en diversos temas de auditorías de verificación, con la calificación e integridad moral necesarias para el exacto desempeño de su trabajo. De esos trabajadores, en cada una de las cámaras del Tribunal hay cuarenta magistrados que disfrutan del apoyo de los ponentes y los asistentes que participan en los controles.

Es de señalar que los magistrados del Tribunal son contratados directamente al salir de la Escuela Nacional de la Administración o por selección externa entre los grados de consejero letrado o de maestro-asesor.<sup>275</sup>

---

multa. El informe elaborado por el ponente o el equipo de control es sometido al examen de un maestro-asesor, designado como contra-ponente. La ponencia se presenta a continuación a la cámara, siendo objeto de deliberación colegial.

En materia de juicio de cuentas, una sentencia provisional permite al contable responder a las críticas que se emiten sobre él, antes de que el Tribunal pronuncie su sentencia definitiva.

En materia de control de gestión, el Tribunal comunica sus observaciones en forma de “comunicación administrativa”. En caso necesario, transmite sus constataciones al organismo controlado, que puede presentar observaciones por escrito u oralmente. Entonces, la cámara decidirá, entre las distintas categorías de comunicación administrativa, las que le parecen más adecuadas.

El Primer presidente envía el fallo al ministro. Tres meses después del envío, el Tribunal transmite una copia del fallo al Parlamento.

La carta del presidente de la Cámara se destina a los directores de administración central de ministerio, a los prefectos y a los jefes de servicios descentralizados del Estado, así como a los dirigentes de establecimientos públicos.

La comunicación del Procurador General se destina a estas mismas autoridades cuando las observaciones son de naturaleza jurídica y están vinculadas con la aplicación de la ley.

El informe particular sobre una empresa pública se remite a los dirigentes de la empresa, a su controlador estatal y a sus ministros de tutela. El informe también se transmite a las comisiones de finanzas del Parlamento.

Cada cámara del Tribunal también tiene la posibilidad de transmitir al comité de la ponencia pública y de los programas ciertas observaciones para que éstos las hagan públicas, en la ponencia anual o en un informe temático.

<sup>275</sup> Es de referir que las personalidades que hayan ejercido funciones de mando superior del estado o de organismos sujetos al control del Tribunal pueden recibir el nombramiento de maestros-asesores en servicio extraordinario para un mandato de cinco años. *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/TC.html>.

Los ponentes del tribunal, por su parte, son funcionarios que pertenecen a cuerpos de categoría “A” (nivel de administrador civil o equivalente) destacados en el tribunal para un periodo máximo de seis años. También se nombran ponentes a tiempo parcial para un periodo máximo de dos años renovables.

A su vez, los asistentes del Tribunal son funcionarios que pertenecen a un cuerpo de categoría “A I” de adjunto o equivalente de categoría destacados para un periodo máximo de seis años. Ellos colaboran en los controles e investigaciones del tribunal bajo la responsabilidad de los magistrados y de los ponentes.

Por último, es de anotar que el Tribunal de Cuentas se apoya en una Secretaría General encargada de prestarle servicios administrativos, la cual consta de las áreas siguientes: dirección de recursos humanos y formación; dirección de asuntos financieros y control de gestión; dirección de sistemas de información; dirección de recursos generales; dirección de comunicación y control de calidad; dirección de documentación y de archivos históricos; dirección de relaciones internacionales, de asuntos europeos y de francofonía; servicio de coordinación de auditoría externa de las organizaciones internacionales; secretaría central; servicio jurídico; y, servicio de la ponencia pública y de los programas.

### **2.2.8.3 Intercambio internacional de experiencias**

La cooperación del Tribunal de Cuentas francés con otras entidades fiscalizadoras superiores del mundo se desenvuelve en varias escalas: en el marco de la INTOSAI y la EUROSAI,<sup>276</sup> en el ámbito de la Unión Europea y a nivel bilateral.

---

<sup>276</sup> Es oportuno mencionar que la Organización Europea de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI) fue fundada en 1990 y que tiene las siguientes metas principales:

- Fomentar la cooperación profesional entre las entidades fiscalizadoras superiores;
- Incentivar el intercambio de informaciones y documentos;
- Fomentar el análisis de la fiscalización en el sector público;
- Fomentar la creación de cátedras universitarias acerca del tema; y
- Armonizar la terminología en el sector de la fiscalización pública.

De igual manera, es de asentar que desde sus principios la EUROSAI ha participado activamente en la creación de una cooperación fructífera para todas las partes en el sector de la fiscalización pública en todos los países de la Europa anteriormente dividida prestando especial importancia a la asistencia a las instituciones de órganos apolíticos, independientes de la auditoría pública en los países de Europa Central y del Este. *Vid.*, [http://intosai.connexcc-hosting.net/es/portal/regional\\_working\\_groups/eurosai/](http://intosai.connexcc-hosting.net/es/portal/regional_working_groups/eurosai/).

En esa participación internacional, es relevante el papel del Tribunal de Cuentas de Francia en la creación del Comité de Formación de la EUROSAI, constituido originalmente con ocho Miembros.<sup>277</sup>

Particularmente, destaca la colaboración del Tribunal de Cuentas francés en diversos Grupo de Trabajo de la EUROSAI.<sup>278</sup> Y no pasa desapercibido que en la XXXII Reunión del Comité Directivo (Berna, 2007) se acordó incluir en el sitio Web de la EUROSAI la información que previamente se contenía en una página independiente gestionada por el Tribunal de Cuentas de Francia.<sup>279</sup>

Por otra parte, en el año de 2009, en el ámbito de intercambio internacional de experiencias de las entidades superiores de fiscalización (30 y 31 de marzo), se llevaron a cabo las II Jornadas EUROSAI-ARABOSAI, siendo la sede, justamente, París, Francia, con su Tribunal de Cuentas como anfitrión.<sup>280</sup>

Por lo demás, es de citar que el Tribunal de Cuentas francés tiene, como parte de su organización administrativa para promover la cooperación internacional, una dirección de relaciones internacionales, de asuntos europeos y de francofonía. Asimismo, posee un servicio de coordinación de auditoría externa de las organizaciones internacionales.

### **2.2.9 Control al Tribunal de Cuentas francés**

Resultado de su grado de autonomía, el Tribunal de Cuentas de Francia es un organismo que no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de algún órgano de control externo.

Si acaso está sometido al control interno que realizan su dirección de asuntos financieros y control de gestión.

---

<sup>277</sup> *Vid.*, <http://www.eurosai.org/esp/ETC-esp.asp?menu=etc>.

<sup>278</sup> Un ejemplo es la participación del Tribunal de Cuentas en la “Fiscalización Coordinada de EUROSAI sobre Beneficios Fiscales”. En dichos trabajos colaboraron 18 entidades superiores de fiscalización, que mantuvieron diversas reuniones, desde noviembre de 2005, hasta la Conclusión del Grupo de Trabajo en enero de 2008. El Informe Conjunto del resultado de la Auditoría Coordinada de Beneficios Fiscales se presentó al VII Congreso de EUROSAI (Cracovia, Polonia, junio 2008), en el que se acordó el fin de su mandato. *Vid.*, <http://www.eurosai.org/esp/cawg-esp.asp>.

<sup>279</sup> A partir de la referida fecha, dicha información es recibida y elaborada por el Tribunal de Cuentas francés, que ha de remitirla a la Secretaría de EUROSAI para su incorporación al sitio Web. *Vid.*, <http://www.eurosai.org/esp/About-esp.asp?menu=about>.

<sup>280</sup> *Vid.*, <http://www.eurosai.org/esp/calendar-esp.asp>.

Y, como cualquier organismo que ejerce recursos públicos, está subordinado a la fiscalización general que lleva a cabo el Parlamento, en el ejercicio del control del Presupuesto.<sup>281</sup>

Además, a través de los informes y publicaciones que el Tribunal realiza, el Parlamento y los ciudadanos en general pueden cuestionar su trabajo de fiscalización.

### **III. MODELOS DE FISCALIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL: AUDITORÍAS O CONTRALORÍAS**

En este apartado estudiamos dos entidades fiscalizadoras superiores ubicadas en el sistema de auditorías o contralorías que ejercen el control del gasto público en países de América. Se trata de la Auditoría Superior de la Nación Argentina y de la GAO de los Estados Unidos de América. Ambas entidades, por su diseño tienen un lugar especial en el contexto internacional de la fiscalización.

#### **3.1 AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN DE ARGENTINA**

##### **3.1.1 Generalidades**

Argentina tiene adoptada para su gobierno la forma representativa republicana federal. Ello de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Nacional.<sup>282</sup> Como estado federal, se divide en 23 provincias y un distrito federal (ciudad de Buenos Aires).

De acuerdo con la forma de gobierno, en la República de Argentina cada provincia dicta para sí su Constitución local, bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.<sup>283</sup>

<sup>281</sup> El Parlamento escasamente examina las cuentas del Tribunal de Cuentas.

<sup>282</sup> *Vid.*, el artículo 1° de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>283</sup> En cada provincia de Argentina la Constitución local debe asegurar su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. El Gobierno federal argentino, por su parte, asegura a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. *Vid.*, el artículo 5° de la Constitución de la Nación Argentina. Además, en la Nación argentina, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Asimismo, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas; eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del

En la República de Argentina, los gastos de la Nación los provee el Gobierno Federal con los fondos del Tesoro Nacional.<sup>284</sup> Dicho Gobierno lo ejercen tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Poder Ejecutivo es desempeñado por un ciudadano con el título de *Presidente de la Nación Argentina*,<sup>285</sup> que funciona como jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.<sup>286</sup> El Presidente tiene asignadas diversas atribuciones, entre ellas la de supervisar el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.<sup>287</sup>

En cuanto al Poder Judicial de la Nación, éste es ejercido por una Corte Suprema de Justicia, las cámaras federales de apelación y los jueces federales, así como el Ministerio Público y Jurado.<sup>288</sup> A la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores les compete administrar la justicia. También existe un Consejo de la Magistratura, regulado por una ley

---

Gobierno Federal. Igualmente, cada provincia asegura la autonomía municipal y regla su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. *Vid.*, los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución de la Nación Argentina.

La ciudad de Buenos Aires tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno es elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantiza los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. *Vid.*, el artículo 129 de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>284</sup> El Tesoro Nacional de Argentina está formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional. *Vid.*, el artículo 4° de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>285</sup> *Vid.*, el artículo 87 de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>286</sup> En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo es ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo. *Vid.*, el artículo 88 de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>287</sup> Al jefe de gabinete de ministros le concierne, entre otras tareas, ejercer la administración general del país; enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo; recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional; así como producir los informes y explicaciones verbales o escritas que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo. *Vid.*, los artículos 99, 100 y 101 de la Constitución de la Nación Argentina de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>288</sup> *Vid.*, el artículo 108 de la Constitución de la Nación Argentina.

especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, que tiene a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.<sup>289</sup>

En lo que atañe al Poder Legislativo, éste recae en un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>290</sup> El número de representantes de la Cámara baja es 257 miembros (un diputado por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos).<sup>291</sup> El Senado se compone de 72 miembros (tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto).<sup>292</sup>

Al Congreso, la Constitución Nacional le asigna diversas atribuciones, entre las que destacan, la de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la Administración Nacional, con base en el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas, así como aprobar o desechar la cuenta de inversión.<sup>293</sup>

Substancialmente, el artículo 85 de la Constitución establece como potestad propia del Poder Legislativo la del control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

---

<sup>289</sup> *Vid.*, el artículo 114 de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>290</sup> *Vid.*, el artículo 44 de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>291</sup> Es de mencionar que la Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado. Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deberán salir en el primer período. *Vid.*, los artículos 45 y 50 de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>292</sup> Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente. El Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación. *Vid.*, los artículos 54, 56 y 57 de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>293</sup> De las facultades del Congreso destaca la de acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios. *Vid.*, el artículo 75 (numerales 8 y 9) de la Constitución de la Nación Argentina.

Para asistir técnicamente al Congreso en esa función de control externo del sector público, la propia Carta Fundamental de Argentina prevé la figura de la Auditoría General de la Nación, organismo ubicado dentro del ámbito del Congreso.<sup>294</sup>

El objetivo primario de la Auditoría es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos.

Tal entidad tiene su domicilio legal en la calle Hipólito Yrigoyen 1236 de la Capital Federal de Argentina (Buenos Aires). Ella nace en la década de los años de 1990, teniendo su antecedente directo en el Tribunal de Cuentas de la Nación, constituido en 1956.<sup>295</sup> Su precedente remoto se localiza en 1767, con la Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires.

Es exactamente en 1992 cuando se constituye dicha Auditoría. Ello a través de la expedición de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.<sup>296</sup>

Es de observar que tal Ley configura dos grandes sistemas: el de Administración Financiera y el de Control.<sup>297</sup> Este último, conformado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación, órgano rector del control interno, y la Auditoría General de la Nación, ente rector del control externo.<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> *Vid.*, el Capítulo Sexto (“De la Auditoría General de la Nación”) del Título Primero (“Gobierno Federal”) de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>295</sup> De los antecedentes históricos de la Auditoría General de la Nación, es de anotar que por Decreto Ley N° 23.354 de Contabilidad, del 31 de diciembre de 1956, se estableció el Tribunal de Cuentas (órgano jurisdiccional y de control externo delegado), con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje del Control Interno y de la contabilidad del Estado. Ese Tribunal ejercía las funciones de control legal y técnico, y de control jurisdiccional. Dentro del control legal se encontraban comprendidos los controles de legitimidad de los actos administrativos y de la aplicación de las disposiciones y normativa correspondientes. El control técnico estaba referido a evaluaciones y verificaciones de índole contable y económica. El control jurisdiccional comprendía concretamente, la determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad. *Vid.*, <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>296</sup> La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional fue sancionada el 30 de septiembre de 1992, y promulgada a través de decreto 1957/92.

<sup>297</sup> Antes de la promulgación de la Ley N° 24.156, la Hacienda Productiva del Estado (ingresos) argentino se controlaba por medio de la Sindicatura General de la Nación. Por su parte, la Hacienda de Egresos (gastos) era revisada por el Tribunal de Cuentas de la Nación.

<sup>298</sup> Adicionalmente a esos sistemas, desempeñan funciones de control, pero en el ámbito local, los Tribunales de Cuentas Provinciales. También son actores del control las representaciones de las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, las asociaciones

Esa Ley crea a la Auditoría General de la Nación como ente de control externo, dependiente al Poder Legislativo.

En 1994, con la expedición de la nueva Constitución de Argentina, la Auditoría General de la Nación es elevada a rango constitucional. En esa categoría, es mantenida como organismo técnico de asistencia del Congreso en un plano de subordinación, pero dotada de autonomía funcional.<sup>299</sup>

El personal de planta permanente adscrito a la Auditoría General de la Nación es de 1149 empleados.<sup>300</sup>

La base legal principal de la Auditoría General de la Nación se integra de la siguiente manera:

1. La Constitución de la Nación Argentina (artículo 85),
2. La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional,<sup>301</sup>
3. Ley de Presupuesto Anual,
4. La Ley N° 11.672 complementaria permanente del presupuesto anual,
5. Las normas básicas para el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación,

---

cívicas. *Vid.*, <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>299</sup> En 1994 se otorgó el más alto nivel normativo a la Auditoría General de la Nación, como órgano rector del sistema de control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Ello porque la función de contralor que tenía asignada por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, le fue ratificada en la Constitución Nacional, a cuyo rango se elevó.

<sup>300</sup> Es de aclarar la cifra que se menciona en la página Web de la Auditoría General de la Nación –consultada en febrero de 2009–, tiene una nota que dice: “‘Actualizado al 12 de diciembre de 2008’”. *Vid.*, <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>301</sup> En opinión de Gerardo Palacios, quien fue nombrado Auditor General de la Auditoría General de la Nación en 2001, la Ley N° 24.156 es un instrumento apto y moderno para realizar una adecuada gestión de las finanzas públicas. A raíz de la aprobación de esa Ley se conformó una nueva cultura del presupuesto, en tanto se constituyó como la fase medular a partir de la cual se pudieron ordenar las cuentas del Estado, razón por la cual esa Ley no debe ser vista en forma aislada, sino como un verdadero sistema que articula un conjunto de normas destinadas a la gestión financiera. Los tres pilares del control público que deben operar en forma complementaria son: la Ley N° 24.156, la Ley de Presupuesto Anual y la Ley N° 11.672 complementaria permanente del presupuesto anual. *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *La Auditoría General de la Nación: 10 años de control en la Argentina*, Memoria del foro internacional sobre la fiscalización en México y el mundo 2005, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, noviembre de 2005, p.283.

6. Las normas Básicas para la Planificación Institucional, Sistema de Control de los Procesos de Auditoría y para la Formación de las Actuaciones de Auditoría,
7. Las normas de Auditoría Externa,
8. La reglamentación interna que instrumenta la presentación de las declaraciones juradas,
9. El Reglamento de Contrataciones, y
10. El Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.<sup>302</sup>

Hoy por hoy, la Auditoría General de la Nación Argentina enfrenta un importante desafío: lograr una mayor racionalidad del accionar del sector público nacional.

### 3.1.2 Control

La Auditoría General de la Nación se caracteriza por ser un ente de control externo del sector público nacional, subordinado al Congreso Nacional, al que asiste técnicamente en el control del estado de las cuentas públicas.<sup>303</sup> Se trata de un ente de apoyo del Congreso, pues éste es a quien la Constitución asigna la atribución del control externo del sector público.<sup>304</sup>

Y es que en el sistema republicano de Argentina, la división y equilibrio de poderes confiere al Poder Legislativo el encargo de contrapesar al Poder Ejecutivo no sólo ejerciendo la función legislativa, sino también a través del control externo directo de la actividad administrativa. En ese tenor, el Poder Legislativo realiza el control externo del sector público nacional mediante un organismo técnico de apoyo que es la Auditoría General de la Nación.<sup>305</sup>

Los detalles del control externo que realiza la Auditoría General de la Nación, en apoyo al Congreso, se encuentran plasmados en la legislación secundaria, especialmente en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

---

<sup>302</sup> El Régimen Jurídico Básico de la Función Pública se aplicará al solo efecto de las remuneraciones que percibirá el personal de la Auditoría General de la Nación.

<sup>303</sup> El control interno concierne a la Sindicatura General de la Nación.

<sup>304</sup> *Vid.*, el artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina.

*Vid.*, el artículo 117 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>305</sup> *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 282.

En ejercicio de esa función, la Auditoría General de la Nación verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional. De la misma forma, controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Es decir, la Auditoría controla la cosa pública, examinando hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar.<sup>306</sup>

El control que lleva a cabo es posterior. Así, fiscaliza *ex post* la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y emite dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y de los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.<sup>307</sup>

Al respecto, hay quien opina que el control que realiza la Auditoría General de la Nación debía también ser concomitante de la gestión financiera.

Por lo demás, algunos consideran que un tema pendiente en el control que efectúa la Auditoría General de la Nación radica en otorgarle un control previo selectivo para el caso de operaciones de gran magnitud, tal y como lo sugería el proyecto de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

### **3.1.3 Grado de independencia**

En términos de la Constitución de la Nación Argentina, el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, es una atribución propia del Poder Legislativo.

Para asistir técnicamente al Congreso en esta tarea, la Constitución de Argentina prevé la existencia de la Auditoría General de la Nación, dotando a esta entidad de autonomía funcional.

---

<sup>306</sup> *Vid.*, ¿Qué es la Auditoría General de la Nación?, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>307</sup> *Vid.*, el artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina y el artículo 117 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Esa independencia funcional es reiterada por la Ley es la N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, ordenamiento que reglamenta la integración y funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.<sup>308</sup>

Esa Ley dispone que la estructura orgánica, las normas básicas internas, la distribución de funciones y las reglas básicas de funcionamiento de la Auditoría General de la Nación son establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, por vez primera. Asimismo, manda que las modificaciones posteriores sean propuestas por la Auditoría, a las referidas Comisiones y aprobadas por éstas.<sup>309</sup>

Por lo demás, en ejercicio de su libertad funcional, la Auditoría General de la Nación está facultada para realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia, con arreglo al programa anual de actividades y al presupuesto otorgado. Su actuación en el Sistema de Control se adecua, en cuanto ello proceda, al modelo de auditoría integrada.<sup>310</sup>

La independencia funcional permite que, cuando la Auditoría General de la Nación sesiona para el tratamiento de temas específicos vinculados con el universo auditado, pueda citar a participar de las reuniones a titulares de las estructuras administrativas, organismos o entes cuya gestión se encuentre vinculada o interesada en los temas a tratar.<sup>311</sup>

### **3.1.3.1 Sustitución de titulares de la Auditoría General de la Nación**

La Auditoría General de la Nación está a cargo de siete miembros designados cada uno como Auditor General (Colegio).<sup>312</sup> Seis Auditores

---

<sup>308</sup> Esa ley debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. *Vid.*, el artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>309</sup> Es de hacer notar que la Auditoría General de la Nación, sin perjuicio de su independencia funcional, es un ente dependiente, subordinado y bajo el control de Congreso Nacional, por medio de la Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda.

<sup>310</sup> *Vid.*, el artículo 11 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>311</sup> . *Vid.*, el artículo 17 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>312</sup> No podrán ser designados Auditores Generales, personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursados civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan

Generales son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara.<sup>313</sup> El séptimo Auditor General es elegido por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente de fiscalización. Esa designación se hace a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Ello a fin de garantizar la independencia funcional de la Auditoría General de la Nación y para un más eficaz desempeño de sus funciones.<sup>314</sup> Dicho presidente ostenta la representación del organismo. A él incumbe la ejecución de las decisiones de los auditores.<sup>315</sup> Los Auditores Generales se mantienen ocho años en su función y puede ser reelegidos.<sup>316</sup>

Una garantía de la autonomía funcional del organismo fiscalizador radica en que los Auditores Generales sólo podrán ser removidos en caso de conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes. Ello mediante los procedimientos establecidos para su designación.<sup>317</sup>

---

sido condenados en sede penal. *Vid.*, el artículo 124 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>313</sup> Al nombrarse los primeros Auditores Generales se dispuso que se determinaría por sorteo. Los tres designados permanecerían en sus cargos durante cuatro años, correspondiéndoles ocho años a los cuatro restantes. *Vid.*, el artículo 122 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>314</sup> *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 282.

<sup>315</sup> *Vid.*, el artículo 123 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>316</sup> Respecto de los Auditores Generales, es de tomar en cuenta que:

- Deberán dedicación exclusiva y de tiempo completo a su encargo;
- Es incompatible con su cargo el ejercicio de su profesión u otra actividad rentada, con excepción de la docencia;
  - Les rigen las causas de excusación y recusación del Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación Argentina; y
  - Su remuneración es la del Secretario de Cámara del Congreso de la Nación, y las asignaciones, compensaciones y beneficios que correspondan a dicho cargo, conforme las adecuaciones que fijen el Presidente y Vicepresidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

*Vid.*, el artículo 22 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

*Vid.*, el artículo 121 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>317</sup> La referida remoción se efectúa previo dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. El dictamen que aconseje la remoción deberá

### 3.1.3.2 Régimen financiero de la Auditoría General de la Nación

Al tenor de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la Auditoría General de la Nación conjuntamente con su independencia funcional, cuenta con independencia financiera.<sup>318</sup> Empero, esa libertad funcional y financiera de la Auditoría General de la Nación es sin perjuicio de su subordinación al Congreso Nacional.

En ese contexto, sin demerito de la libertad funcional y financiera de la Auditoría General de la Nación, compete a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas proponer el proyecto de presupuesto de dicho organismo fiscalizador.

Igualmente, atañe a esa Comisión analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación.

Por lo demás, en cuanto al régimen financiero de la Auditoría General de la Nación, es de destacar que las actividades de esta entidad son sufragadas con los siguientes recursos:<sup>319</sup>

1. Los aportes y contribuciones, que anualmente determine el Presupuesto General de la Administración Nacional, para el ejercicio del control externo en los entes, organismos y jurisdicciones fiscalizados;
2. Las retribuciones que perciba por la prestación de servicios especiales;
3. El producto de las operaciones financieras o venta de bienes patrimoniales que realice; y
4. Los subsidios, donaciones y cualquier otro recurso que se le destine.

---

contar con el voto de la mayoría de los miembros que la componen. *Vid.*, el artículo 124 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Asimismo, *Vid.*, el artículo 26 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>318</sup> Algunos aseveran que la autonomía financiera le fue establecida a la Auditoría General de la Nación para asegurar su independencia funcional. *Vid.*, el artículo 116 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>319</sup> *Vid.*, el artículo 21 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

Aparte de lo anterior, es de anotar que la Auditoría General de la Nación ejerce un presupuesto moderado, que para el 2007 se ubicó casi 57 millones de pesos argentinos.<sup>320</sup>

### 3.1.4 Facultades

La Constitución de Argentina, en su artículo 85, consagra las facultades primordiales de la Auditoría General de la Nación. Esas potestades residen en prestar asistencia técnica al Congreso en el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Así, la Auditoría General de la Nación tiene a cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. De la misma forma, interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.<sup>321</sup>

Tan amplia es la facultad de control que ejerce la Auditoría General de la Nación que el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de ese organismo de fiscalización. Así lo manda categóricamente la Constitución Nacional.

Por lo demás, es de destacar que para el desempeño de sus funciones, la Auditoría General de la Nación tiene variadas atribuciones, a saber:<sup>322</sup>

187. Realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia;
188. Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos,

---

<sup>320</sup> *Vid.*, <http://www.agn.gov.ar/presupuesto/presupuesto2007.pdf>.

<sup>321</sup> La Auditoría General de la Nación verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales.

<sup>322</sup> *Vid.*, el artículo 119 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones;

323

189. Promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;

190. Formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por la entidad. Tales criterios y las normas derivadas, deberán atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia;

191. Presentar a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, antes del 1 de mayo la memoria de su actuación; y,

192. Dar publicidad a la memoria de su actuación, con excepción de aquél que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado.

Asimismo, en el marco del programa de acción anual de control externo, la Auditoría General de la Nación, tiene atribuciones establecidas en la legislación secundaria, entre las que sobresalen las siguientes:<sup>324</sup>

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;
- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así

---

<sup>323</sup> Toda vez que la Auditoría General de la Nación solicite informes o necesite practicar in situ la verificación de documentos y no pueda acceder a ellos por el silencio o negativa del sector a ser auditado, el responsable de la auditoría encomendada está obligado a insistir ante las autoridades del organismo enviando una segunda petición acompañada de la primera, mediando entre ambas siete días corridos. En caso de persistir el silencio o la negativa del requerido, el máximo responsable de la auditoría informará al cuerpo de Auditores Generales sobre tal situación, a través del funcionario respectivo, una vez transcurridos siete días corridos contados a partir de la insistencia. La Auditoría General de la Nación está facultada para ampliar los plazos señalados, por un término que no excederá los quince días corridos, en los casos que la circunstancia lo requiera. El cuerpo de Auditores Generales emitirá un dictamen sobre el informe recibido, debiendo expedirse en un plazo no mayor a siete días corridos. Dicho dictamen será remitido a la máxima autoridad de la organización de la que se trate, a la Sindicatura General de la Nación y a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. *Vid.*, los artículos 18 y 19 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>324</sup> *Vid.*, el artículo 118 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones - estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría-;

- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación argentina y dichos organismos;
- Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento -a tales efectos, puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo-;
- Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;<sup>325</sup>
- Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;
- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros, así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;
- Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos; y
- Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar, dentro de las 48 horas de asumir su cargo, una declaración

---

<sup>325</sup> Es de anotar que la Auditoría General de la Nación tiene competencia para fiscalizar en forma directa al Banco Central de la República Argentina. *Vid.*, el artículo 8 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

En añadidura, a las citadas atribuciones se suman otras concernientes al régimen interno del ente fiscalizador, que corresponden a los Auditores Generales reunidos en Colegio:<sup>326</sup>

13. Proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto de la entidad;

14. Proponer modificaciones a la estructura orgánica, a las normas básicas internas, a la distribución de funciones y a las reglas básicas de funcionamiento -con arreglo al artículo 116 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional- y dictar las restantes normas básicas, establecer normas internas, atribuir facultades y responsabilidades, así como la delegación de autoridad;

15. Licitación, adjudicación, adquisición de suministros, contratación de servicios profesionales, venta, permuta, transferencia, locación y disposición respecto de los bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento de la entidad, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo;

16. Designar el personal y atender las cuestiones referentes a éste, con arreglo a las normas internas en la materia, en especial cuidando de que exista una equilibrada composición interdisciplinaria que permita la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública;

17. Designar representantes y jefes de auditorías especiales; y,

---

<sup>326</sup> Los Auditores Generales se reunirán en Colegio: a) En forma ordinaria, como mínimo dos veces al mes, en el día y hora que se determine en la reunión preparatoria; y, b) En forma extraordinaria, cuando así lo requiera la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, o por convocatoria del Presidente de la Auditoría General de la Nación o a pedido de dos o más miembros del Colegio.

Las decisiones de los Auditores Generales se toman colegiadamente por mayoría. El quórum del cuerpo se constituirá con la presencia de por lo menos cuatro de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría de miembros presentes, correspondiendo al Presidente o a quien lo reemplazare, doble voto en caso de empate. Los Auditores Generales que voten en disidencia, podrán agregar los fundamentos de su voto al expediente por el que se transmite el dictamen de la mayoría.

*Vid.*, los artículos 27, 28 y 29 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Asimismo, *Vid.*, el artículo 125 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

18. En general, resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de la entidad.

En último lugar, es de señalar que parte de las debilidades de la Auditoría General de la Nación son sus limitadas facultades para exigir la información necesaria para cumplir sus tareas.<sup>327</sup>

### **3.1.5 Relación con el Parlamento, la Sindicatura General de la Nación y con los Tribunales de Cuentas Provinciales**

La Auditoría General de la Nación tiene respecto del Congreso Nacional una relación de pertenencia y dependencia; funciona en jurisdicción de Congreso.

Esa relación se efectúa a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

Como parte de esa ligadura, la Auditoría General de la Nación debe atender lo dispuesto en forma conjunta por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y las Comisiones del Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras.<sup>328</sup>

También, como parte de esa relación, los Auditores Generales son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional. Las vacantes que se produzcan serán cubiertas por la Cámara de origen de los miembros salientes teniendo en cuenta el principio de la representación en la composición del cuerpo que los designa. La remoción de los Auditores Generales se realiza con la participación de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, mediante un dictamen previo que aconseje la remoción.<sup>329</sup>

En cuanto a las relaciones de la Auditoría General de la Nación con la Sindicatura General de la Nación, es de hacer notar que aquélla le puede requerir a ésta, en forma periódica, información sobre el estricto cumplimiento del deber de verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.<sup>330</sup>

---

<sup>327</sup> *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 287.

<sup>328</sup> *Vid.*, el artículo 2 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>329</sup> Ese dictamen deberá contar con el voto de la mayoría de los miembros que componen a la citada Comisión Parlamentaria.

<sup>330</sup> *Vid.*, el artículo 9 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

Asimismo, la Auditoría, en sus informes, puede formular indicaciones para el trabajo de la Sindicatura.<sup>331</sup>

Por lo que hace a la conexión de la Auditoría General de la Nación con los Tribunales de Cuentas Provinciales, ella tiene amplias facultes para acordar y coordinar la realización de auditorías conjuntamente y establecer convenios especiales en el área de su competencia.<sup>332</sup> Eso, entre otras razones, para que el proceso de fiscalización no presente discontinuidades, fallas, grietas ni superposiciones.<sup>333</sup>

### 3.1.6 Competencia fiscalizadora

La Auditoría General de la Nación tiene competencia para efectuar el control externo de todo el sector público nacional, en sus aspectos, económicos, financieros y operativos.

Ello como una derivación de la potestad que, en ese sentido, confiere la Constitución de Argentina, en su artículo 85, al Poder Legislativo de la Nación.

Asimismo, en términos de ese numeral constitucional, la Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada.<sup>334</sup>

Ahora bien, esa competencia reside en prestar asistencia técnica al Congreso en el control externo del sector público nacional. Al respeto, ese sector está integrado por:<sup>335</sup>

---

<sup>331</sup> *Vid.*, el artículo 14 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>332</sup> *Vid.*, el artículo 30 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>333</sup> *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 286.

<sup>334</sup> En términos del artículo 85 de la Constitución Argentina, la Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Asimismo, la Auditoría General de la Nación interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos. Además, el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

<sup>335</sup> *Vid.*, el artículo 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Es de apuntar que para el desarrollo de su competencia, la Auditoría General de la Nación debe implementar un archivo y su correspondiente mecanismo de actualización, que conste de

- ❖ La Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social;
- ❖ Las Empresas y Sociedades del Estado, que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
- ❖ Los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones; y,
- ❖ Los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Asimismo, la competencia fiscalizadora de la Auditoría General de la Nación se extiende a las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional, a través de sus Jurisdicciones o Entidades.<sup>336</sup>

Además, el Congreso de la Nación tiene la autoridad para extender su competencia de control con relación a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado Nacional, o a las que éste se hubiere

---

las estructuras orgánicas de todas las dependencias, organismos, entes, sociedades, etc., sujetas a su control, como así de las normas de procedimiento y legales que hagan a la administración de los recursos del Estado Nacional. *Id.*, el artículo 20 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>336</sup> Tales organizaciones, instituciones o fondos quedan, así, sujetas a la rendición de cuentas. De conformidad con el artículo 13 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, para la evaluación de la actividad de los entes reguladores de servicios públicos o de los servicios públicos privatizados o la aplicación de fondos públicos a subsidios -sin perjuicio de la aplicación de los distintos criterios de control- podrá recurrir al procedimiento de la audiencia pública. A tal efecto, la Auditoría General de la Nación dicta las normas de aplicación, procurando que tal vía de actuación no enerve procedimientos administrativos y judiciales específicos.

asociado, incluso a aquellas a las que se les hubieren otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste, o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.<sup>337</sup>

Por lo demás, en relación con la competencia de la Auditoría General de la Nación, es de observar que el artículo 117 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional marca la materia del control externo posterior de esa entidad:

**ARTÍCULO 117.-** *Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. El control de la gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional será siempre global y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación. El Congreso de la Nación, por decisión de sus dos Cámaras, podrá delegar su competencia de control sobre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en los organismos que fueren creados por ésta. El control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría General de la Nación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dispondrá sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esta ley con relación al Poder Judicial de la Nación. A los efectos del control externo posterior acordará la intervención de la Auditoría General de la Nación, quien deberá prestar su colaboración.*

Al texto transcrito, es de añadir que en términos del artículo 131 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados,

---

<sup>337</sup> *Vid.*, el artículo 118 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.<sup>338</sup>

La acción tendiente a hacer efectiva tal responsabilidad prescribe en los plazos fijados por el Código Civil de la República Argentina, contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido, éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas.<sup>339</sup>

Al respecto, la Auditoría General de la Nación debe verificar que en las unidades sujetas a su fiscalización se adopten las medidas necesarias para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de las personas físicas; igualmente, para que se tomen las acciones y medidas tendientes a lograr el resarcimiento y evitar las prescripciones.<sup>340</sup>

A todo lo anterior, es de agregar que la competencia de la Auditoría General de la Nación, desemboca en una auditoría integral, realizada por equipos multidisciplinarios, que permite a la entidad fiscalizadora emitir recomendaciones y opinar sobre la manera en que se conducen las instituciones auditadas, la eficacia, eficiencia y economía de sus logros y el impacto y resultados de sus quehaceres en el medio, la comunidad e instituciones a las que se vinculan.

Finalmente, es de añadir que una de las debilidades de la Auditoría General de la Nación es que no tiene competencia para actuar como querellante en los procesos iniciados a consecuencia de las denuncias que ella formula.<sup>341</sup>

### **3.1.7 Informes**

La Auditoría General de la Nación, de conformidad con la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, deberá contribuir a informar de su actuación al Congreso y a la sociedad en general.

---

<sup>338</sup> *Vid.*, el artículo 130 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>339</sup> *Vid.*, el artículo 131 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>340</sup> *Vid.*, el artículo 10 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>341</sup> *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 287.

En cumplimiento de esa obligación, la Auditoría General de la Nación envía un informe anual de la cuenta de inversión a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.<sup>342</sup>

Ese informe, que se entrega antes del 1 de mayo de cada año, debe contener los resultados de las auditorías integradas realizadas; las cuestiones de gran relevancia; las conclusiones de los estudios especializados, y el seguimiento producido de los puntos significativos del informe anterior, así como todo otro elemento que durante el curso del ejercicio le haya sido indicado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. Tal informe también contiene una reseña de la acción institucional.<sup>343</sup>

Anexamente, la Auditoría General de la Nación deberá elaborar informes trimestrales, acorde a los requerimientos funcionales que establece la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas

---

<sup>342</sup> La cuenta de inversión deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento.

Esa cuenta contendrá como mínimo:

- Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;
- Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;
- El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;
- Los estados contable-financieros de la administración central; y
- Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.

La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:

- El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;
- El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública; y
- La gestión financiera del sector público nacional.

*Vid.*, el artículo 4 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Asimismo, *Vid.*, el artículo 95 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>343</sup> Las conclusiones a las que arribe la Auditoría General de la Nación, por la evaluación de la actividad de los entes reguladores de servicios públicos o de los servicios públicos privatizados o la aplicación de fondos públicos a subsidios, serán incluidas en sus informes, pudiendo contener recomendaciones puntuales para los entes u organismos involucrados e indicaciones para el trabajo de la Sindicatura General de la Nación. *Vid.*, los artículos 12, 13 y 14 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Igualmente, *Vid.*, el artículo 12 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

de Control del Sector Público Nacional (artículo 118), elevándolos a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.<sup>344</sup>

Al mismo tiempo, la Auditoría General de la Nación deberá dar publicidad a la memoria de su actuación, con excepción de aquello que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado.<sup>345</sup>

Para ello, la Auditoría General de la Nación tiene establecido un sistema de información permanente para el eficaz control de la aplicación de los recursos provenientes de la utilización del crédito público y seguimiento de la evolución de la deuda pública.<sup>346</sup>

Ahora bien, con todos esos informes, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, la Auditoría General de la Nación, asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública.

Tales informes llevan la firma de profesionales matriculados en el Consejo Profesional, quienes son jurídicamente responsables por ello, lo cual garantiza su objetividad.<sup>347</sup>

Es de subrayar que, dentro de lo más sobresaliente de la Auditoría General de la Nación, se encuentra su determinación de publicar, en su página Web, los informes de auditoría, enseguida de que son comunicados al Congreso Nacional.<sup>348</sup>

Finalmente, es de anotar que, aparte de los aludidos informes, el presidente de la Auditoría General de la Nación, en su calidad de funcionario constitucional, emite opiniones sobre temas de fiscalización de

---

<sup>344</sup> *Vid.*, el artículo 15 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>345</sup> Para hacer efectiva esa publicidad, se forma expediente indicando la documentación a ser publicada. *Vid.*, el artículo 119, inciso f, de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Además, *Vid.*, el artículo 16 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>346</sup> *Vid.*, el artículo 7 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>347</sup> *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 286.

<sup>348</sup> Con esa publicidad se da transparencia a la actividad fiscalizadora de la Auditoría General de la Nación, pues se facilita el conocimiento de los resultados de sus revisiones, logrando que los ciudadanos puedan estar informados de los actos del gobierno. Además, los esfuerzos de la Auditoría General de la Nación de publicar sus informes con prontitud están asociados a la idea de involucrar al conjunto de la sociedad argentina en la oportuna tarea de seguimiento de las acciones contenidas en esos documentos. *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 285.

interés para el público. Ello con la finalidad de propiciar el respeto del ordenamiento jurídico por parte del sector público nacional.<sup>349</sup>

### **3.1.8 Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias**

#### **3.1.8.1 Métodos de control**

Un aspecto interesante de la Auditoría General de la Nación Argentina es que traza su programa de acción anual de control externo.

Empero, tal programa debe proponerlo a las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda, de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, que serán las que fijen, en última instancia, el alcance de ese plan.<sup>350</sup>

En esa virtud, la Auditoría General de la Nación elabora libremente su programa de acción anual de control externo, estableciendo objetivos y prioridades de control, pero debe someterlo a la decisión de las referidas Comisiones Parlamentarias.

La Auditoría General de la Nación puede determinar en su programa realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica. También por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, puede llevar a cabo ese tipo de fiscalizaciones.<sup>351</sup>

Por lo demás, dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, la Auditoría General de la Nación, lleva a cabo, en general, un procedimiento de muestreo anual, el cual le permite formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones de los entes auditados.

---

<sup>349</sup> Es de señalar que esas opiniones no son informes de auditoría en los términos de la Ley N° 24.156. Ejemplo de ellas son las siguientes:

- La misión de la Auditoría General de la Nación en el control de programas sociales;
- El control público en la República Argentina;
- Una economía sana no puede funcionar sin controles;
- El control de la Cuenta de Inversión. Papel de la Auditoría General de la Nación; y
- El control de la Regulación en la Argentina.

Tales opiniones se pueden consultar en la página de la Auditoría General de la Nación: <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>350</sup> *Vid.*, los artículos 116 y 118 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>351</sup> *Vid.*, el inciso “g” del artículo 118 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En cuanto a adaptar los métodos de control a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones, es de destacar que la Auditoría General de la Nación procura que sus sistemas de organización de la información estén en constante actualización. Asimismo, gestiona la adquisición de equipamiento informático para el mejor desempeño de sus funciones.

Finalmente, se advierte que la Auditoría General de la Nación lleva a cabo la elaboración de manuales como medio de trabajo para los funcionarios de control.

### **3.1.8.2 Personal de control**

Un criterio sostenido para toda entidad fiscalizadora superior es que sus miembros y funcionarios de control deben tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

Por ello, la Declaración de Lima recomienda que en la selección del personal, se deba tener especial importancia una formación y una capacidad superior al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

En el caso, la Auditoría General de la Nación Argentina está a cargo de siete miembros designados cada uno como Auditor General, los que deberán reunir los siguientes requisitos: ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho, con probada especialización en administración financiera y control.

Tales requisitos profesionales, para ocupar un puesto de tan alta jerarquía, parecen pocos, pues no se exige, por ejemplo, contar con un mínimo de años de experiencia en el ejercicio profesional para ser Auditor General. Tampoco se establecen requerimientos vinculados con la integridad moral de los que pueden acceder a tan altos cargos.

En cuanto a las capacidades del personal de los niveles inferiores, la normatividad argentina marca que la Auditoría General de la Nación queda autorizada para dictar las disposiciones necesarias a fin de constituir las unidades de estructura en los niveles inferiores.<sup>352</sup> En este plano, se advierte que la Auditoría General de la Nación lleva a cabo un programa de capacitación intensivo de su personal.

---

<sup>352</sup> *Vid.*, el artículo 32 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

En cuanto a las contrataciones de profesionales independientes, éstas se llevan a cabo mediante procedimientos que aseguran la participación amplia y la adjudicación diversificada, previo la fijación de requisitos de idoneidad que aseguren el respeto a las normas técnicas y el cumplimiento de los objetivos de auditoría. En todos los casos, la Auditoría General de la Nación, se reserva la planificación, conducción superior, control de calidad de las tareas y la responsabilidad final del trabajo realizado.<sup>353</sup>

Respecto del sistema retributivo del personal de la Auditoría General de la Nación, es de hacer notar que se aplica el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

Dicho personal percibe las remuneraciones que surgen de aplicar la tabla de equivalencia de cargos que figuran en un anexo de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Los funcionarios del nivel "A", perciben un adicional en concepto de responsabilidad jerárquica, equivalente al treinta por ciento (30%) de la remuneración bruta correspondiente a su categoría.<sup>354</sup>

A lo anterior, es de añadir que los Auditores Generales tienen una remuneración equivalente a la del Secretario de Cámara del Congreso de la Nación, y también reciben las asignaciones, compensaciones y beneficios que correspondan a dicho cargo, conforme las adecuaciones que fijen el Presidente y Vicepresidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.<sup>355</sup>

### **3.1.8.3 Intercambio internacional de experiencias**

En el orden internacional, se advierte que la Auditoría General de la Nación tiene amplias facultades para formar parte de organizaciones que nucleen entes fiscalizadores, y acordar los mecanismos de cooperación que estime convenientes.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup> A los fines de las contrataciones de servicios, la Auditoría General de la Nación habilitará y mantendrá actualizado un registro propio de auditores y consultores. *Vid.*, el artículo 6 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>354</sup> *Vid.*, el artículo 3 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>355</sup> *Vid.*, el artículo 22 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>356</sup> *Vid.*, el artículo 31 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

En ese panorama, la Auditoría General de la Nación tiene una red de relaciones con otras entidades superiores de fiscalización, así como con organismos inter y supranacionales. De ese modo, esa entidad:

357

- Desarrolla lazos de cooperación con las entidades fiscalizadoras superiores de otros países, y trabaja activamente con el conjunto de organismos que internacionalmente las nuclear;
- Es miembro pleno de la INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institution*), formando parte del Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones, el Comité de Deuda Pública y el Comité de Normas de Auditoría;<sup>358</sup>
- Es parte integrante de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que agrupa a los países de América Latina y el Caribe; y<sup>359</sup>

---

<sup>357</sup> *Vid.*, Participación internacional de la Auditoría General de la Nación, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>358</sup> Es de mencionar que el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones se reúne anualmente, para sentar los lineamientos a seguir en el control de las privatizaciones.

En 1996, la Auditoría General de la Nación fue sede de la reunión anual del Grupo de Trabajo y paralelamente se llevó a cabo el *Simposio Internacional sobre Control de las Privatizaciones*. En septiembre de 2000, nuevamente fue anfitriona del Grupo, y en esa oportunidad se realizaron dos Coloquios orientados a transmitir a la sociedad el trabajo realizado; uno de ellos tuvo lugar en Buenos Aires y el otro en Ushuaia. Estas actividades reflejaron la gran experiencia alcanzada por dicha institución.

Por su parte, el Comité de Deuda Pública y el Comité de Normas de Auditoría se reúnen anualmente y establecen los lineamientos de trabajo para cada ámbito de control. En 1995 se realizó en Buenos Aires la reunión del Comité de Deuda Pública, y en 2006 Buenos Aires volvió a ser sede de la reunión del Comité.

Es de destacar que la Auditoría General de la Nación ha participado activamente en el INCOSAI (International Congress of Supreme Audit Institutions), que es el congreso internacional que la INTOSAI organiza cada tres años. En dichos congresos se aprueban los lineamientos elaborados por los diferentes Grupos de Trabajo y Comités para sentar las bases de las normas de control que serán aplicadas por todos los miembros. En el XVI INCOSAI la Auditoría General de la Nación argentina fue moderadora del Subtema II G: "Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de las Privatizaciones". *Vid.*, Participación internacional de la Auditoría General de la Nación, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>359</sup> Es pertinente anotar que la OLACEFS agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de los países de América Latina y el Caribe. Tiene por objetivo fomentar el desarrollo y el perfeccionamiento de sus miembros a través de la investigación científica especializada, el desarrollo de tareas de estudio, la capacitación y especialización y la asesoría y asistencia técnica. En el marco de dicha organización y como parte del Plan Anual de Capacitación, la Auditoría General de la Nación argentina es *Subsede* en el tema *Privatizaciones*. Esa condición implica la responsabilidad de realizar anualmente un seminario internacional con el objeto de capacitar a miembros de las restantes entidades fiscalizadoras superiores de la

- Es miembro pleno y fundador de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mercosur, Bolivia y Chile.<sup>360</sup>

Finalmente, es de mencionar que la Auditoría General de la Nación ha participado en distintos congresos y seminarios internacionales en el campo de la fiscalización superior. Un ejemplo de ello es su intervención en el seminario organizado por la OLACEF, el Tribunal de Cuentas de España, la Universidad de Buenos Aires y el Tribunal de Cuentas Europeo. Otro ejemplo es su asistencia al Foro *Internacional*

---

región, en la tarea de control y seguimiento de las privatizaciones. Desde el año 1996 se han realizado distintos seminarios que versaron sobre diversos temas inherentes al proceso privatizador: el control, el marco regulatorio, la experiencia en el proceso, los entes reguladores y el seguimiento de los servicios privatizados.

La Auditoría General de la Nación argentina es miembro activo de la Comisión OLACEFS – INTOSAI sobre Auditoría de Medio Ambiente, la cual trabaja sobre todo aquello referido al control de la gestión ambiental. Paralelamente, tuvo la responsabilidad de realizar en 1998 un Seminario internacional sobre el “Control del Gasto Social” y otro sobre el “Control de la Cuenta de Inversión del Estado. Además, la Auditoría General de la Nación ha asistido regularmente a la Asamblea General que la que la OLACEFS realiza anualmente. En 1993, la Auditoría General de la Nación argentina fue anfitriona de la reunión del Comité Directivo. Asimismo, en la XIII Asamblea General, realizada en noviembre de 2003 en La Habana (Cuba), se resolvió designar a la Auditoría General de la Nación argentina anfitriona de la XIV Asamblea General.

Por ello, el año 2004, la Ciudad de Buenos Aires se convirtió en la Capital Continental del Control, lo cual implica la integración del consejo directivo de la Organización por dos años. Las deliberaciones de esa XIV Asamblea General se realizaron del 16 al 19 de noviembre en Buenos Aires. La apertura estuvo a cargo del Vicepresidente de la Nación argentina; previamente, el día 15 de noviembre en el mismo lugar, se realizó la XXXII Reunión del Consejo Directivo.

Por lo demás, es de añadir que la Auditoría General de la Nación argentina participa activamente en las actividades de capacitación que organizan las demás entidades fiscalizadoras superiores miembros. *Vid.*, Participación internacional de la Auditoría General de la Nación, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>360</sup> La Organización de las Entidades Fiscalizadoras del Mercosur, Bolivia y Chile fue creada, en el año 1996, con el objeto de fomentar el desarrollo y el perfeccionamiento de sus miembros, mediante la promoción de acciones de cooperación técnica, científica y cultural en el campo de control y de la fiscalización de uso de los recursos públicos en la región.

La Auditoría General de la Nación es miembro fundador de dicha organización, integrada también por el Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa del Brasil, el Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay y las Contralorías Generales de las Repúblicas del Paraguay, de Chile y de Bolivia. El Dr. Leandro Despouy, en su carácter de titular de la Auditoría General de la Nación ejerció la presidencia de la Organización durante el período 2002-2003. Asimismo, la Auditoría General de la Nación fue elegida para el ejercicio de la Secretaría Ejecutiva de la Organización para el período 2000-2003. Actualmente tiene a su cargo la administración del sitio web de esa Organización. La actividad de la Organización fortalece las actividades de control, el intercambio de experiencias y la realización de auditorías combinadas entre los distintos miembros. Ese

sobre *Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, con la ponencia titulada: *La Auditoría General de la Nación: 10 años de control en la Argentina*.

### 3.1.9 Control a la Auditoría General de la Nación de Argentina

El control de las actividades de la Auditoría General de la Nación está a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en la forma en que ésta lo establezca.<sup>361</sup> Esa Comisión está formada por seis senadores y seis diputados cuyos mandatos duran hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las Comisiones permanentes.<sup>362</sup>

En ese control, a la citada Comisión compete:<sup>363</sup>

- Proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto de la Auditoría General de la Nación;

---

fortalecimiento del proceso de integración ha producido resultados comunes en auditorías operativas en materia de circuitos de información del Mercosur y de áreas de control integrado en las fronteras. Tales informes han sido remitidos al Grupo Mercado Común del Mercosur, abriendo un espacio de seguimiento y control del proceso de integración subregional. Las distintas entidades fiscalizadoras superiores miembros han consolidado manuales comunes de procedimientos de las tareas empeñadas y han planificado la realización de auditorías sobre trabajo infantil, resolución de controversias, y cuestiones relacionadas con el medio ambiente, entre otras tareas. Asimismo, se dinamizan las relaciones entre la Organización y el Tribunal de Cuentas Europeo, que han firmado un Convenio de Cooperación en el marco estratégico de afianzamiento de los vínculos con entidades fiscalizadoras superiores que acreditan experiencia comunitaria, objetivo que incluye a las entidades de los países signatarios del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN, conocido también por TLC o NAFTA, por sus siglas en inglés *North American Free Trade Agreement*). *Vid.*, Participación internacional de la Auditoría General de la Nación, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

<sup>361</sup> *Vid.*, el artículo 127 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Asimismo, *Vid.*, el artículo 1 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

<sup>362</sup> La Comisión cuenta con el personal administrativo y técnico que establece el Presupuesto General y está investida con las facultades que ambas Cámaras delegan en sus Comisiones permanentes y especiales. Anualmente, la Comisión elegirá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario que pueden ser reelectos. Mientras esas designaciones no se realicen, ejercerán los cargos los legisladores con mayor antigüedad en la función y a igualdad de ésta, los de mayor edad. *Vid.*, el artículo 128 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>363</sup> *Vid.*, el artículo 129 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

- Analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría, y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación;
- Encomendar a la Auditoría General de la Nación la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materias de su competencia, fijando los plazos para su realización;
- Requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información sobre las actividades realizadas por dicho ente;
- Analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado a la Auditoría General de la Nación, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir, y
- Analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación debe elevarle antes del 1 de mayo de cada año.

Finalmente, es de advertir que adicional al control que realiza la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de su control intrínseco, ha emitido la reglamentación interna que instrumenta la presentación de declaraciones juradas,<sup>364</sup> y que justamente los siete Auditores Generales tienen obligación de presentar una declaración jurada patrimonial integrada.<sup>365</sup>

## **3.2. LA GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

### **3.2.1 Generalidades**

De conformidad con la Ley Suprema de la Nación, en los Estados Unidos de América rige un sistema federal que divide los poderes entre el gobierno nacional y los estados. En ese sistema, la Federación está compuesta por 50 estados independientes en su régimen interno un distrito federal (lugar de residencia de los poderes federales).<sup>366</sup> Asimismo, el

---

<sup>364</sup> Además, el Colegio de Auditores Generales, en su sesión del 8 de mayo de 2002, propuso plasmar el espíritu de la Ley de Ética Pública, publicando los nombres de los funcionarios que han presentado las Declaraciones Juradas Patrimoniales ante la Auditoría Interna de la institución.

<sup>365</sup> *Vid.*, Declaraciones Juradas 2008, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

gobierno nacional está equilibrado por la repartición de la autoridad en tres ramas independientes: la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

La rama ejecutiva reside en el Presidente de los Estados Unidos de América. Éste desempeña sus funciones por un término de cuatro años y es elegido, junto con el vicepresidente, quien también ejerce su cargo por un término similar.<sup>367</sup> En caso de destitución del Presidente o de su muerte o de su renuncia, el Vicepresidente será el Presidente.<sup>368</sup>

El Presidente tiene diversas atribuciones, entre las que despuntan la de informar periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión y recomendar aquellas medidas que estime necesarias y convenientes.<sup>369</sup> También está facultado para nombrar, con el consejo y consentimiento del Senado, a los funcionarios de los Estados Unidos cuyos cargos se establezcan por ley y cuyos nombramientos la Constitución no disponga.<sup>370</sup>

Por lo que hace al Poder Judicial, éste radica en una Corte Suprema,<sup>371</sup> y en los tribunales inferiores que periódicamente el Congreso crea y establece.<sup>372</sup> Tal Poder, se extiende a todo caso que en derecho y equidad

---

<sup>366</sup> Los Estados Unidos garantizan a cada estado de la Unión una forma republicana de gobierno. *Vid.*, la Sección 4 del Artículo IV de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>367</sup> En caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad tanto del presidente como del vicepresidente, el Congreso dispondrá mediante legislación quién desempeñará la presidencia y tal funcionario ejercerá el cargo hasta que cese la incapacidad o se elija un nuevo presidente. *Vid.*, los párrafos primero y segundo de la Sección 1 del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>368</sup> *Vid.*, la Sección 1 del Artículo XXV de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>369</sup> Entre sus atribuciones, el Presidente de los Estados Unidos de América podrá, en ocasiones extraordinarias, convocar a ambas Cámaras o a cualquiera de ellas; y en caso de que las Cámaras no estuvieren de acuerdo con relación a la fecha para recesar, el presidente podrá fijarla según lo juzgue conveniente. Asimismo, recibirá a los embajadores y demás ministros públicos. Igualmente, velará por el fiel cumplimiento de las leyes y extenderá los nombramientos de todos los funcionarios de los Estados Unidos.

*Vid.*, el párrafo primero de la Sección 3 del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>370</sup> El Presidente tiene facultades para cubrir todas las vacantes que ocurrieren durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos que expirarán al finalizar la próxima sesión del Senado. *Vid.*, los párrafos segundo y tercero de la Sección 2 del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>371</sup> La Corte Suprema está compuesta por nueve magistrados, designados por el Presidente de los Estados Unidos de América y ratificados por el Senado.

<sup>372</sup> Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de tribunales inferiores de los Estados Unidos de América desempeñarán sus cargos mientras observen buena conducta, y en determinadas fechas recibirán por sus servicios una compensación que no será rebajada

surja de la Constitución, de las leyes de los Estados Unidos, así como de los tratados celebrados o que se celebraren bajo su autoridad. <sup>373</sup>

El Poder Legislativo, por su parte, recae en un Congreso de los Estados Unidos que se compone de un Senado y de una Cámara de Representantes. <sup>374</sup>

La Cámara de Representantes se forma de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los distintos estados. Ella cuenta con 435 miembros. Su presidente es denominado *Speaker of the House*. <sup>375</sup>

El Senado se compone de dos senadores por cada estado, elegidos por sus respectivas Asambleas Legislativas por el término de seis años. Cada senador tiene derecho a un voto. Una tercera parte de los senadores se elige cada dos años. El vicepresidente de los Estados Unidos es el Presidente del Senado, pero no tiene voto excepto en caso de empate. <sup>376</sup>

Ahora bien, al Congreso, junto con su función de elaborar las leyes, la Constitución le asigna la importante facultad para controlar, mediante ley, lo correspondiente al gasto público federal.

Así lo dispone el párrafo octavo de la Sección 9 del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América, al señalar:

---

mientras desempeñen sus cargos. *Vid.*, la Sección 1 del Artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>373</sup> El Poder Judicial también se expande a todos los casos que afecten a embajadores y otros ministros y cónsules públicos; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a todas las controversias en que los Estados Unidos sean parte; a las controversias entre dos o más estados; entre un estado y los ciudadanos de otro estado; entre los ciudadanos de diferentes estados; entre los ciudadanos del mismo estado que reclamaren tierras en virtud de concesiones hechas por diversos estados, y entre un estado o sus ciudadanos y estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

El Tribunal Supremo tiene jurisdicción original en todos los casos que afecten a embajadores, ministros y cónsules públicos y en aquellos en que un estado fuere parte. De todos los demás casos conoce el Tribunal Supremo en apelación, tanto sobre cuestiones de derecho como de hecho, con las excepciones y bajo la reglamentación que el Congreso estableciere. *Vid.*, la Sección 2 del Artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>374</sup> *Vid.*, la Sección 1 del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>375</sup> Es de mencionar que no podrá ser representante ninguna persona que no haya cumplido veinticinco años de edad, que no haya sido durante siete años ciudadano de los Estados Unidos y que al tiempo de su elección no resida en el estado que ha de elegirlo. *Vid.*, la Sección 2 del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>376</sup> El Senado elegirá sus demás funcionarios así como también un presidente *pro tempore* en ausencia del vicepresidente o cuando éste desempeñare el cargo de Presidente de los Estados Unidos. *Vid.*, la Sección 3 del Artículo I y el artículo XVII de la Constitución de los Estados Unidos de América.

*No se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino a virtud de asignaciones hechas por ley; además, periódicamente se publicará una declaración y recuento completo de los ingresos y egresos públicos.*

El precepto transcrito -parte de los frenos y contrapesos del Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo- ha sido interpretado en el sentido de que el dinero del Gobierno no puede gastarse sin consentimiento del Congreso y que, a intervalos regulares, el Congreso puede pedir una declaración financiera al Poder Ejecutivo.<sup>377</sup>

Precisamente, con soporte en el citado dispositivo, el Congreso de los Estados Unidos de América, en el año de 1921, expidió el Decreto de Presupuesto y Contabilidad (*Budget and Accounting Act, 1921*), que detalla las pautas para el examen y la aprobación del presupuesto, así como las reglas para su control.<sup>378</sup> Ese Decreto, a la par, dio origen a la GAO,<sup>379</sup> organismo de inspección, independiente de la rama ejecutiva,<sup>380</sup> que apoya al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales de fiscalización de los recursos federales, con amplias facultades para

---

<sup>377</sup> Igualmente, con base en el citado precepto se ha dilucidado que el dinero que requieren casi todos los programas gubernamentales es autorizado por el Congreso en sumas globales, porque se necesitaría demasiado tiempo para autorizar cada concepto por separado. *Vid.*, la Sección 3 del Artículo I y el artículo XVII de la Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas. En particular, véase la nota al párrafo octavo de la Sección 9 del Artículo I.

<sup>378</sup> Cabe recordar que con anterioridad al surgimiento de la GAO, concernía al Departamento del Tesoro -ente dependiente del Poder Ejecutivo- el encargo del control del ejercicio presupuestal, cuyas funciones se limitaban en revisar la exactitud, ajuste y preservación de las cuentas públicas de las oficinas del Gobierno Federal. A partir de la entrada en vigor del Decreto de Presupuesto y Contabilidad, las funciones de fiscalización del Departamento del Tesoro pasaron a la GAO, que asumió las responsabilidades de auditoría y contabilidad de los recursos públicos.

<sup>379</sup> El origen de la GAO tiene como antecedente el caos en que se encontraba la gestión financiera federal de los Estados Unidos de América después de la Primera Guerra Mundial. El déficit presupuestal por el gasto militar, con el desmedido incremento de la deuda nacional, hicieron ver al Congreso que necesitaba más información y un mejor control sobre el gasto gubernamental. Así, nació la GAO con un amplio mandato para investigar cómo se gasta el Poder Ejecutivo los dineros federales, y para informar al Congreso acerca de las irregularidades en la gestión financiera de esos recursos. Ello para que el Congreso pudiera tomar, en su caso, las medidas pertinentes. Más tarde, la legislación amplió y mejoró el papel de la GAO, pero la Ley de Presupuesto y Contabilidad sigue sirviendo como base para sus operaciones. Ese mejoramiento fue en respuesta a las necesidades del Congreso y de la nación norteamericana. *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

<sup>380</sup> Es pertinente mencionar que el decreto que creó a la GAO también requiere que el Presidente de los Estados Unidos de América deba preparar un presupuesto anual para el gobierno federal.

investigar todos los asuntos relacionados con la recepción, el desembolso y aplicación de los fondos públicos, y para hacer recomendaciones que persigan una economía más fuerte y una mejor eficiencia en el gasto público federal.<sup>381</sup>

En el desarrollo y evolución de la GAO, es de recordar que en la siguiente década de su creación, en los años 30, en la época del Presidente Franklin Roosevelt, durante el *New Deal*, el presupuesto federal se dirigió, en gran medida, a la recuperación y las actividades de socorro en la lucha contra la Gran Depresión, lo cual significó un mayor número de programas de gobierno y, con ello, más responsabilidades de fiscalización para la GAO, que tuvo que evolucionar en la forma de realizar su trabajo.

En ese entonces, la GAO se vio en la necesidad de incrementar su matrícula de trabajadores. De ese modo, habiendo comenzado en 1921 con cerca de 1700 empleados, se encontró en 1940 con 5.000 empleados.<sup>382</sup> Luego, con la entrada de los Estados Unidos de América en la Segunda Guerra Mundial, el gasto militar desencadenó una explosión de gastos y de auditorías a realizar. Eso condujo a la GAO a ampliar aún más su plantilla a más de 14.000 empleados, en 1945.<sup>383</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial, la GAO reconoció que podía servir mejor el Congreso y a la nación con la práctica más amplia y completa de auditorías de economía y de eficiencia de las operaciones y programas gubernamentales.<sup>384</sup>

Por lo demás, pronto la GAO comenzó a trasladar algunas de sus responsabilidades a la rama ejecutiva, pero también empezó a ampliar los controles financieros y de gestión en los organismos federales.<sup>385</sup>

En ese contexto, a finales del decenio de 1940, la GAO trabajó con el Departamento del Tesoro y la Oficina del Presupuesto (actualmente la Oficina de Gerencia y Presupuesto) para ayudar a los organismos de la rama

---

<sup>381</sup> *Vid.* Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO). Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009, Biblioteca de Fiscalización Superior 2, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2004. p. 5.

<sup>382</sup> Para la historia de la GAO se recomienda ver la publicación que en 2001 se realizó por *Maarja Krusten*, Historiador, *U.S. Government Accountability Office, Office of Quality and Continuous Improvement*, 441 G Street, NW, Washington, DC 20548. *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

<sup>383</sup> *Ibid.*

<sup>384</sup> Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, la GAO principalmente comprobaba la legalidad y adecuación de los gastos del gobierno.

<sup>385</sup> *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

ejecutiva a mejorar sus sistemas de contabilidad y los controles sobre el gasto.<sup>386</sup>

En seguida, en los períodos de 1950 y 1960, la GAO llevó a cabo un diligente programa de profesionalización de su personal.

En específico, en 1951 -cuando la GAO se trasladó a una nueva sede- disminuyó su personal a 7000 trabajadores; esto es, la mitad del número que había en la nómina al final de la Segunda Guerra Mundial.<sup>387</sup>

En aquel tiempo, hubo un aumento en el gasto público a causa de la Guerra Fría y la acumulación de fuerzas militares de los Estados Unidos en Europa y Asia. Esto llevó a la GAO a abrir oficinas en Europa y en el Lejano Oriente.<sup>388</sup>

Entre 1960 y 1970, diversas crisis nacionales afectaron la labor de la GAO. Por ejemplo, durante la guerra de Vietnam, el organismo tuvo que abrir una oficina en Saigón para supervisar los gastos militares y la ayuda extranjera.<sup>389</sup>

En esa época, el Congreso consideró que necesitaba más información sobre cómo los programas de gobierno estaban cumpliendo sus objetivos.<sup>390</sup> Un ejemplo de eso fue que el Congreso pidió a la GAO evaluar la Administración Johnson de la Gran Sociedad de lucha contra la pobreza en 1967.

La GAO, igualmente, realizó una importante labor en ámbitos referentes a la política energética, la protección de los consumidores, el medio ambiente y la economía. También se refirió al escándalo de Watergate con algunos comentarios y recomendaciones.<sup>391</sup>

En 1974, el Congreso ensanchó las facultades de la GAO y le dio una mayor responsabilidad en el proceso presupuestario.

---

<sup>386</sup> *Ibid.*

<sup>387</sup> *Ibid.*

<sup>388</sup> Aunque la GAO empezó a hacer trabajo de campo en la década de 1930, estableció formalmente una red de oficinas regionales en 1952.

<sup>389</sup> *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

<sup>390</sup> En específico, es en la década de 1970 cuando la GAO extiende su esfera de acción y asume la evaluación de los programas de gobierno.

<sup>391</sup> Es de recordar que en el caso conocido como el escándalo de *Watergate*, en 1973-1974, Nixon no llegó a ser condenado por el Senado en juicio político, a pesar de haber erogado el Congreso norteamericano más de un millón de dólares para la investigación del caso, pues Nixon decidió renunciar al cargo antes de ser destituido y exculparse con ese hecho de cualquier responsabilidad política que pudiera haber tenido. *Vid.*, GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, *Anuario Jurídico XI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 472 y 473.

Con las nuevas atribuciones, el personal del organismo -la mayoría contadores- empezó a mejorar su perfil para adaptarse a los cambios en el trabajo. La GAO comenzó a contratar científicos, actuarios y expertos en diversos campos, tales como la atención de la salud, las políticas públicas y la informática.

Posteriormente, entre 1980 y 1990, la GAO inició actividades relacionadas con la identificación de áreas de riesgo en el gobierno federal, el análisis para la eficiencia presupuestaria y el desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales.<sup>392</sup>

En concreto, en la década de 1980, por ejemplo, en repetidas ocasiones, la GAO advirtió sobre el fracaso del gobierno para controlar el gasto deficitario y señaló las deficiencias en las operaciones gubernamentales.<sup>393</sup>

En 1986, con un equipo de investigadores profesionales, muchos de ellos con antecedentes de aplicación de la ley, la GAO llevó a cabo el examen de denuncias de posible mala conducta civil y penal de servidores públicos.<sup>394</sup>

En esos años, también trabajó con organismos del Poder Ejecutivo para fortalecer la gestión financiera y exhortó a las agencias federales a modernizar los sistemas financieros anticuados, preparar los estados financieros anuales y someterlos a auditoría.<sup>395</sup> Asimismo, realizó una importante labor en una serie de cuestiones como la seguridad, las condiciones en los hogares de ancianos y el tema de los excedentes presupuestarios.<sup>396</sup>

Durante los últimos años, la GAO ha tratado de mejorar la rendición de cuentas con la finalidad de alertar a los encargados de formular políticas públicas y a la sociedad de los Estados Unidos en general sobre nuevos problemas.<sup>397</sup>

Con ese propósito, el 7 de julio de 2004, mediante la Ley de Reforma Capital Humano, se cambia el nombre de la GAO que

---

<sup>392</sup> Vid., RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, obra monográfica en la compilación denominada: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, coordinada por Figueroa Neri, Aimée, México, Auditoría Superior de la Federación, diciembre 2007, p. 146.

<sup>393</sup> Vid., <http://www.gao.gov/about/history/>.

<sup>394</sup> *Ibid.*

<sup>395</sup> *Ibid.*

<sup>396</sup> *Ibid.*

<sup>397</sup> *Ibid.*

originalmente era: *General Accounting Office*, por: *Government Accountability Office*. Ello no sólo mejoró la denominación de la agencia, sino que también optimizó la organización de los servicios profesionales que presta, convirtiéndola en una de las más modernas oficinas de fiscalización a nivel mundial.<sup>398</sup>

A la fecha, la GAO cuenta con aproximadamente 3.300 trabajadores, integrados en equipos de investigación, fiscalización y evaluación que, a través de los años, se han adaptado a los requerimientos de los nuevos tiempos.

La sede del organismo se halla en Washington, pero también tiene oficinas establecidas en 11 ciudades importantes del país.<sup>399</sup>

La base legal principal de la GAO se localiza en los siguientes ordenamientos jurídicos, emitidos por el Congreso -con fundamento en el párrafo octavo de la Sección 9 del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América:

- Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921 (*The Budget and Accounting Act of 1921*),
- Ley de Control de la Corporación Gubernamental de 1945 (*The Government Corporation Control Act of 1945*),
- Ley de Procedimientos de Contabilidad y Presupuesto de 1950 (*The Budget and Accounting Procedures Act of 1950*),
- Ley de Reorganización Legislativa de 1970 (*The Legislative Reorganization Act of 1970*),

---

<sup>398</sup> Además del cambio de nombre de la GAO, citada la Ley de Reforma Capital Humano Human -*Capital Reform Act of 2004, Pub. L. 108-271, 118 Stat. 811 (2004)*:-

- ◆ Disocia del sistema federal de pagos las remuneraciones del personal de la GAO;
- 1. Establece un sistema de remuneraciones que pone mayor énfasis en el trabajo desempeñado, a la par que se protege el poder adquisitivo de quienes están realizando una labor plausible;
- 2. Da a GAO autoridad permanente respecto de aspectos laborales como el ofrecimiento de jubilación anticipada, entre otros;
- 3. Permite que ciertos empleados y oficiales con menos de tres años de servicio federal obtengan aumentos anuales al retirarse,; y
- 4. Autoriza un programa del intercambio con organizaciones del sector privado.

*Vid.*, GAO's Name Change and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004, disponible en: <http://www.gao.gov/about/namechange.html> .

<sup>399</sup> *Vid.*, GAO's Strategic Plan 2007–2012, p. 27. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

- Ley Oficina General de Contabilidad de 1980 (*The General Accounting Office Act of 1980*),
- Ley de los Funcionarios Públicos Titulares de Finanzas de 1990 (*The Chief Financial Officers Act of 1990*), y
- Ley de Reforma de la Administración Gubernamental de 1994 (*The Government Management Reform Act of 1994*).

Otras numerosas leyes complementan las atribuciones de evaluación y las auditorías básicas que realiza la GAO, por ejemplo: el Presupuesto del Congreso (*the Congressional Budget*) y la Ley de Control de Confiscación de 1974 (*Impoundment Control Act of 1974*), que confiere a la GAO la facultad de revisión de las incautaciones reportadas o no reportadas; la Ley General del Inspector 1978 (*the Inspector General Act of 1978*), que provee a la GAO de las normas para la auditoría de programas y actividades federales; y, la Ley de Contratación de 1984 (*the Competition in Contracting Act of 1984*), que da competencia a la GAO para la revisión de las objeciones de inconformidades de las acciones de contratación federal.

<sup>400</sup>

Es de destacar que los valores de la GAO son la rendición de cuentas, la integridad y la confiabilidad.

El primero de esos valores reside en ayudar al Congreso a vigilar los programas y operaciones federales con el fin de garantizar la rendición de cuentas a los estadounidenses. En esa tarea, los analistas, auditores, abogados, economistas, especialistas en tecnología de la información, investigadores y otros profesionistas multidisciplinarios de la GAO, buscan fortalecer la economía, eficiencia, efectividad y credibilidad del gobierno federal estadounidense, tanto de hecho como ante la mirada de los ciudadanos.<sup>401</sup>

A su vez, el valor de la integridad radica en que la GAO se autofija elevados parámetros con el fin de la realización de su trabajo. La integridad es el cimiento de la reputación y el enfoque de la GAO. A tal propósito, la GAO adopta un objetivo profesional, basado en hechos (no partidario, no ideológico, justo), así como un enfoque balanceado hacia todas sus actividades.<sup>402</sup>

---

<sup>400</sup> *Idem.*, p.12. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

<sup>401</sup> *Vid.* Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO). *Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009, Op. Cit.*, p. 481.

<sup>402</sup> *Ibid.*

Por último, el valor de la confiabilidad significa que la GAO quiere que su trabajo sea visto como recto por el Congreso y por los estadounidenses. Para ello, genera reportes, testimonios, resúmenes, opiniones legales y otros productos y servicios de alta calidad, que son oportunos, exactos, útiles, claros y honestos.<sup>403</sup>

Esos tres valores son parte integral de todo el trabajo de la GAO. Por eso, con base en ellos realiza cabalmente sus funciones de supervisión, visión y previsión, llevando a cabo auditorías de resultados y financieras, certificaciones e investigaciones, así como emitiendo opiniones jurídicas, resoluciones y dictámenes para el Congreso.

Por todo lo anterior, la GAO es una organización multidisciplinaria bien proveída para apoyar al Congreso de los Estados Unidos de América en las más difíciles tareas de auditoría y evaluación de los recursos públicos federales.<sup>404</sup>

### 3.2.2 Control

La GAO es un organismo de control externo que apoya al Congreso en la fiscalización de la acción del Gobierno. Ella se encarga de investigar cómo el gobierno federal gasta los recursos públicos

La misión de la GAO reside en ayudar al Congreso en resolver sus responsabilidades constitucionales.

La GAO también auxilia a mejorar el funcionamiento del gobierno federal en beneficio del pueblo de los Estados Unidos de América.

En su trabajo, provee a la rama legislativa de información oportuna, objetiva e imparcial, que no tiene ideología.

En el control que lleva a cabo, la GAO no se limita a lo posterior (ex post). Ella realiza controles previos y concomitantes.<sup>405</sup>

---

<sup>403</sup> *Ibid.*

<sup>404</sup> *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

<sup>405</sup> Es de recordar que el control previo (*ex ante*) es un control preventivo, que se realiza antes de que se ejecute la actividad a controlar; se centra en el establecimiento de criterios y en la creación de normas que sirvan de base para realizar después otro tipo de control; y, también puede consistir en la oportunidad o conveniencia de realizar la actividad que se está juzgando. El control concomitante es el que se realiza durante la ejecución del acto, desde su inicio hasta su conclusión. El control es posterior (*ex post* o a posteriori) cuando se ejerce una vez que ha terminado el acto, cuando éste ya está consumado.

En esa tarea, cuenta con amplias facultades de evaluación de programas y para la verificación de la legalidad, así como respecto de la investigación de áreas de alto riesgo en operaciones del Gobierno.

De ese modo, la GAO evidencia si los programas están cumpliendo sus objetivos y comprueba si suministran un buen servicio al público.

Por eso, al quehacer tradicional del control de la legalidad y regularidad de las operaciones del gobierno, la GAO le suma un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las actividades estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la acción total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

### **3.2.3 Grado de independencia**

La GAO es una oficina independiente del Poder Ejecutivo, no partidista, que trabaja para el Congreso. Por ello, la mayoría del trabajo que realiza es a petición del Congreso.<sup>406</sup> De ahí que a menudo se le llame el: *perro guardián del Congreso*.

La GAO pertenece al Poder Legislativo. Esa pertenencia es sin perjuicio de que la GAO goce de autonomía para determinar su organización interna y reglamentar lo concerniente a la selección, reclutamiento y matrícula de su personal.

Empero, es de advertir que ni la autonomía organizacional de la GAO, ni su total independencia respecto del Poder Ejecutivo, se encuentran plasmadas en la Constitución de los Estados Unidos de América. Son leyes secundarias las que prevén esa independencia.

Y es que en la Constitución de los Estados Unidos de América ni siquiera menciona la existencia de la GAO y menos aún hace alusión a sus atribuciones.

Lo que la Ley Suprema dispone es la facultad del Congreso para controlar ingresos y egresos públicos. Ello en el párrafo octavo de la Sección 9 del Artículo I, que en su texto dice: *No se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino a virtud de asignaciones hechas por ley; además,*

---

<sup>406</sup> Aproximadamente, el 90% de sus auditorías, inspecciones y evaluaciones que realiza la GAO es resultado de las peticiones que le formulan los líderes o las comisiones del Congreso. En una menor proporción, la GAO desarrolla labores asignadas por mandato de leyes públicas. También en menor escala emprende investigaciones por autoridad de su titular.

*periódicamente se publicará una declaración y recuento completo de los ingresos y egresos públicos.*

Con fundamento en ese precepto el Congreso tiene facultades para controlar el gasto público que realiza el Poder Ejecutivo. Con base en ese numeral, el Congreso emitió la ley que crea la GAO y estableció las pautas inherentes a su funcionamiento.

En esa normatividad, la GAO sirve y está subordinada al Congreso; es su órgano de apoyo en la fiscalización de los recursos federales; está sujeta a que los miembros del Parlamento le dirijan peticiones de auditorías, investigaciones y revisiones. Además, en ese sometimiento, la GAO debe rendirle múltiples informes y reportes al Poder Legislativo.

### **3.2.3.1 Sustitución del titular de la GAO**

La GAO se encuentra encabezada por un Contralor General, que es elegido por el presidente de los Estados Unidos, de una lista de tres candidatos, que el Congreso propone y el Senado ratifica.

El nombramiento del Contralor General es para un término de 15 años. Este plazo tan largo da a la GAO una continuidad en su dirección, que es de duración excepcional dentro del gobierno de los Estados Unidos.<sup>407</sup>

A lo anterior, es de señalar que el actual procedimiento para la designación del Contralor General se estableció cuando se aprobó la Ley de la GAO de 1980. En el marco de esta Ley, el Contralor General es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos con la ratificación del Senado.

Al efecto, cuando se produce la vacante de Contralor General, el Congreso crea una comisión para recomendar al Presidente los candidatos al cargo. Esa comisión se compone de los siguientes miembros:<sup>408</sup>

173. El Speaker of the House de la Cámara de Representantes;
174. El Presidente *Pro Tempore* del Senado;
175. Los líderes de la mayoría y la minoría legislativas de la Cámara de Representantes y del Senado;
176. El Presidente y el líder de minoría de la Comisión sobre Seguridad y Asuntos Gubernamentales, del Senado; y,
177. El Presidente y el líder de minoría de Comité de Supervisión y Reforma del Gobierno, de la Cámara de Representantes.

---

<sup>407</sup> *Vid., About GAO*, disponible en: <http://www.gao.gov/about/index.html>.

<sup>408</sup> *Vid., How the Comptroller General Is Selected*, disponible en: <http://www.gao.gov/about/cgprocess.html>.

La aludida Comisión debe proponer al menos a tres personas al Presidente de los Estados Unidos como candidatos para ocupar el cargo de Contralor General.<sup>409</sup> Como siguiente etapa, el Presidente elegirá a una de las persona recomendadas para ser el nuevo Contralor General. La designación deberá ser confirmada por el Senado. El Contralor es nombrado por un lapso de 15 años no renovable.<sup>410</sup>

Es de referir que el proceso de designación, con intervención de la citada Comisión, fue utilizado por primera vez después de que Elmer B. Staats terminara su mandato como el quinto Contralor General de los Estados Unidos de América en marzo de 1981.

Por lo tanto, la aludida Comisión ha sido constituida dos veces: una para la elección del sexto Contralor General, Carlos A. Bowsher, en 1981, y la otra para elegir al séptimo Contralor General, David M. Walker, en 1998.

El citado proceso se utilizará para nombrar al próximo Contralor General (el octavo). Ello tras la dimisión del Sr. Walker, el 12 de marzo de 2008. En su lugar, ha sido designado como interino Gene L. Dodaro para que actúe como Contralor General hasta que el presidente de los Estados Unidos nomine y el senado confirme a un sucesor, de la lista de candidatos propuestos por el Congreso.<sup>411</sup>

Finalmente, es de señalar que una garantía de la autonomía organizacional de la GAO radica en que su titular sólo puede ser destituido por determinadas causales como incompetencia física permanente, comisión de delitos graves y faltas graves a la moral y malversación de fondos. En el procedimiento de remoción intervienen tanto el presidente de los Estados Unidos como el Senado.<sup>412</sup>

---

<sup>409</sup> El Presidente podrá solicitar que la Comisión recomiende otras personas.

<sup>410</sup> El Contralor General puede decidir retirarse antes de concluir su encargo, siempre que haya cumplido 70 años de edad y haya desempeñado 10 años de servicio.

<sup>411</sup> El actual Contralor General de los Estados Unidos es *Gene L. Dodaro*, que asumió el cargo el 13 de marzo de 2008, sustituyendo temporalmente a *David M. Walkqe*, quien renunció al puesto. David M. Walkqe había sido designado por el presidente *William Clinton* y ratificado por el Senado el 9 de noviembre de 1998, para un periodo que finalizaba el 2013. *Vid., About GAO*, disponible en: <http://www.gao.gov/about/index.html>.

<sup>412</sup> Es de mencionar que desde la creación de la GAO en 1921, hasta marzo del 2009, no se ha presentado ningún caso de remoción del Contralor General de los Estados Unidos. Al respecto, una cuestión a considerar es si el Contralor General puede ser destituido e inhabilitado mediante el *impeachment* (juicio político). La Constitución de los Estados Unidos de América determina, en el artículo II, Sección 4 que: El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus cargos mediante procedimiento de residencia, previa acusación y convictos que fueren de

### 3.2.3.2 Régimen financiero de la GAO

En los Estados Unidos de América, el Presupuesto Federal del Estado es aprobado por el Congreso mediante una ley formal.<sup>413</sup>

En ese contexto, el Contralor General de la GAO elabora el proyecto de presupuesto del organismo y lo somete a la aprobación del Congreso, quien tiene amplias facultades para modificarlo, aunque no es común que lo haga.

Los recursos asignados a la GAO se incluyen como una porción del presupuesto correspondiente al Poder Legislativo, pues ella forma parte del Congreso.

De esos recursos, llega a suceder que factores externos (acontecimientos nacionales o internacionales) puedan afectar el volumen del trabajo de la GAO y con ello la necesidad de más recursos.

Tal es el caso de una gran cantidad de solicitudes del Congreso para trabajar en una serie de áreas temáticas, como la recuperación de desastres (por ejemplo, las secuelas del huracán Katrina).<sup>414</sup>

Por lo demás, del financiamiento de la GAO, el Plan Estratégico 2007–2012, muestra que debido a las grandes corrientes del desequilibrio fiscal y déficit presupuestal federal, que afecta a los Estados Unidos de América, es probable que los recursos que se asignan al Congreso padezcan una restricción. Y puesto que la GAO es parte del Poder Legislativo, es

---

traición, cohecho u otros delitos graves y menos graves. El texto constitucional es omiso en señalar un catálogo exhaustivo de los altos funcionarios públicos que puedan ser sujetos de las acusaciones oficiales. Sólo alude, designándolos expresamente, al Presidente y al vicepresidente de los Estados Unidos de América, para insertar después una fórmula general que engloba a todos los funcionarios civiles, sin distinción. Por ello, se discute si el *impeachment* es un instrumento para fincar responsabilidad política a los miembros de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) o sólo a los funcionarios del Poder Ejecutivo. La experiencia parece ir en el primer sentido. No obstante, es de considerar la escasa práctica el *impeachment*, porque sólo a cuatro funcionarios –todos ellos jueces-, desde 1787 hasta la fecha, se les ha fincado responsabilidad política. *Vid.*, LICONA VITE, Cecilia, *Juicio Político*, publicado en formato de Expediente Parlamentario 14, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, p. 251.

<sup>413</sup> El Parlamento de los Estados Unidos de América tiene la competencia legal amplia y única de decisión y aprobación del Presupuesto, el cual abarca egresos e ingresos. Como legislador presupuestario, el Parlamento toma la decisión económica fundamental para las áreas centrales de la política nacional durante el periodo de planificación.

<sup>414</sup> *Vid.*, GAO's Strategic Plan 2007–2012, p.11. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

razonable suponer que cualquier intento de ejercer la disciplina presupuestaria adicional incluirá a la GAO, aunque no es claro cómo, en última instancia, su presupuesto se verá afectado.<sup>415</sup>

En el citado Plan se considera que en las solicitudes de presupuesto que realiza la GAO al Congreso, la agencia se tiene que preparar para posibles importantes y recurrentes limitaciones en los recursos puestos a su disposición; lo cual, a su vez, tendría un impacto en la capacidad del organismo de servir al Congreso y cumplir con sus objetivos de rendimiento.

No obstante, la GAO espera que el Congreso, reconociendo los resultados de rendimiento demostrados por ella, le siga proporcionando recursos suficientes para continuar cumpliendo su trabajo.

### 3.2.4 Facultades

Las facultades de la GAO no están establecidas en la Constitución de los Estados Unidos de América. Tales atribuciones se instituyeron originalmente en la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921, en la que el Congreso estableció amplias potestades al organismo para investigar *todas las cuestiones relativas a la recepción, desembolso y la aplicación de los fondos públicos* y para *hacer recomendaciones que persigan una economía más fuerte y una mejor eficiencia en el gasto público*.

Además, desde la Segunda Guerra Mundial, el Congreso ha aclarado y ampliado las atribuciones de la GAO, a través de la expedición de diversas leyes, a saber:<sup>416</sup>

- En la Ley de Control de la Corporación Gubernamental de 1945, que proporcionó a la GAO autoridad para auditar las operaciones financieras de las corporaciones gubernamentales.
- En la Ley de Procedimientos de Contabilidad y Presupuesto de 1950, que asignó a la GAO la responsabilidad para establecer los estándares y normas de contabilidad para el gobierno federal y la realización de auditorías de control interno y de gestión financiera.

---

<sup>415</sup> *Idem*, p.12.

<sup>416</sup> *Ibid.*

- En la Ley de Reorganización Legislativa de 1970, que autorizó expresamente a la GAO para dirigir programas de evaluación y análisis de una amplia gama de actividades federales.
- En la Ley Oficina General de Contabilidad de 1980, que reiteró la facultad de la GAO para obtener de las agencias gubernamentales los documentos necesarios para sus investigaciones y evaluaciones, y añadió la autoridad de la GAO para hacer cumplir sus derechos en los tribunales.
- En la Ley de los Funcionarios Públicos Titulares de Finanzas de 1990 y en la Ley de Reforma de la Administración Gubernamental de 1994, que facultó a la GAO a auditar los estados financieros anuales de las agencias gubernamentales, así como auditar anualmente las cuentas consolidadas de los Estados Unidos de América.

Muchas otras leyes básicas complementan las potestades de auditoría y evaluación de la GAO, incluido el Presupuesto del Congreso y la Ley de Control de Confiscación de 1974, que prevé para la GAO la facultad de revisar las confiscaciones reportadas y las no reportadas; la Ley del Inspector General de 1978, que provee a la GAO de normas de auditoría de los programas y actividades federales; y, la Ley de Competencia y Contratación de 1984, que proporciona a la GAO atribuciones para la revisión de las objeciones de inconformidad de las acciones de contratación federal.

A lo anterior, es de señalar que entre las facultades de la GAO se distinguen las de supervisión, contraloría y previsión, abarcando el conjunto de programas federales;<sup>417</sup> sin embargo, el organismo carece de facultades directas de sanción (sólo puede dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades).

---

<sup>417</sup> En el año 2005, la GAO formó una nueva unidad-Forense y Auditorías Especiales, la cual fue diseñada para proporcionar al Congreso servicios de alta calidad forense en materia de auditorías e investigaciones de fraude, despilfarro y abuso, así como evaluaciones de vulnerabilidades de seguridad y otros servicios de investigación. Esa unidad da seguimiento a los compromisos y las recomendaciones de la GAO. Ella se compone de investigadores y personal del ex *Office of Special Investigations*, así como de auditores de la gestión financiera que tienen experiencia con auditorías forenses y personal en general. En esa unidad funciona un sistema en línea diseñado para facilitar la notificación de las denuncias de fraude, despilfarro, abuso o la mala gestión de los fondos federales. *Vid.*, GAO's Strategic Plan 2007–2012, p. 23. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

Además, es de advertir que la GAO se encarga de determinar si los fondos federales están siendo gastados eficientemente (que no se hayan despilfarrado) y efectivamente (que en realidad se hayan gastado); realiza la investigación de actividades ilegales e inapropiadas; reporta al Congreso que tan bien los programas y políticas están logrando sus objetivos; analiza las políticas y lineamientos para la consideración del Congreso; emite decisiones legales y dictámenes, tales como recomendaciones e informes sobre la entidad fiscalizada; y, aconseja al Congreso y a los jefes de las agencias ejecutivas sobre maneras de hacer un gobierno más eficiente, eficaz, ético, equitativo y responsable.<sup>418</sup>

El trabajo de la GAO lleva a que las operaciones del gobierno mejoren, generando ahorros millonarios.<sup>419</sup> Por eso, cuando lo juzga apropiado, hace recomendaciones destinadas a mejorar la rendición de cuentas; optimizar las operaciones y servicios de las agencias gubernamentales; contribuir a aumentar la eficacia del gasto federal; y, mejorar la confianza de los contribuyentes en su gobierno.

Finalmente, es de destacar las facultades de la GAO para realizar la publicación de miles de informes y otros documentos al año, así como por muchos otros servicios relacionados con su función de fiscalización.<sup>420</sup>

---

<sup>418</sup> Para lograr su objetivo estratégico de gestión interna, la GAO realiza encuestas, por ejemplo a los miembros del Congreso para obtener información sobre los productos, procesos y servicios de organismo. A la par, realiza estudios y evaluaciones para determinar la manera en que puede mejorar sus servicios. Esos estudios y las evaluaciones han incluido un análisis de los procesos administrativos de la GAO y las formas de determinar la satisfacción del Congreso y de la ciudadanía en general. Otra forma que emplea, para asegurar que está logrando sus objetivos, es examinar el impacto de su labor pasada y utilizar esa información para dar forma a su labor futura. La GAO evalúa las medidas adoptadas por los federales organismos y el Congreso en respuesta a las acciones por ella recomendadas. Los resultados de esas evaluaciones se presentan en términos de los beneficios financieros y beneficios no financieros que reflejen el valor del trabajo de la GAO. Además, la GAO supervisa activamente la situación de sus conclusiones y recomendaciones, que aún no se hayan cumplido, y las da a conocer en su informe anual al Congreso y al público.

<sup>419</sup> En sus tareas, la GAO tiene acceso a diversos tipos de información, pero no puede entrar a los registros u otros materiales en poder de instituciones multinacionales con las que los Estados Unidos trabaja.

Por cuestiones de seguridad nacional, la GAO puede verse obstaculizada en su acceso a la información.

<sup>420</sup> La GAO hace recomendaciones para mejorar la práctica y operaciones de los organismos gubernamentales, que contribuyen no sólo a aumentar la eficacia y la rendición de cuentas por parte del Estado federal, sino también a la mejora de credibilidad de los contribuyentes en su gobierno federal. La GAO, igualmente, examina las tendencias nacionales e internacionales y los desafíos que se generan a fin de prever sus consecuencias en las políticas públicas. *Vid.*, GAO's Strategic Plan 2007–2012, p. 13. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

### 3.2.5 Relación con el Parlamento

La GAO pertenece al Poder Legislativo. Por eso tiene como misión la de servir al Congreso en el cumplimiento de responsabilidades constitucionales y ayudar a mejorar su desempeño y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal en beneficio del pueblo americano.

La mayoría de sus investigaciones y auditorías las realiza a petición del Congreso. Éste determina, en cada caso concreto, a cuál de las revisiones por él solicitadas se le debe dar prioridad.<sup>421</sup>

Por consiguiente, la GAO tiene una estrecha vinculación con el Congreso. Lo ayuda a controlar que el Poder Ejecutivo cumpla cabalmente con la rendición de cuentas.<sup>422</sup>

En ese cometido, los resultados de la GAO son incomparables con cualquier otro organismo de fiscalización en el mundo. Y es que ella busca siempre perfeccionar su desempeño para fortalecer al Congreso, tanto a nivel nacional como internacional.

La GAO lleva a cabo sus compromisos específicos sobre la base de las solicitudes de los congresistas y los mandatos de la legislación. De ahí que dedique la mayor parte de sus esfuerzos al trabajo solicitado por el Congreso.

Tradicionalmente, ese trabajo ha sido relacionado con los programas gubernamentales y las operaciones que la propia GAO ha identificado como de alto riesgo, de fraude y de abuso o mala gestión.

Empero, varios de los nuevos desafíos del organismo, que son del amplio interés del Congreso, aluden a temas como: el costo de la lucha contra el terrorismo, la situación de los esfuerzos de reconstrucción en el caso de Iraq y la amenaza de pandemias, como la de la influenza.<sup>423</sup>

---

<sup>421</sup> La intervención del Congreso en el trabajo de la GAO es de tal magnitud que la gran mayoría de las auditorías, inspecciones y evaluaciones que realiza son el resultado de las peticiones que le formulan los líderes o las comisiones parlamentarias.

<sup>422</sup> La GAO no responde directamente a una comisión legislativa en específico. La GAO está obligada a responder y asesorar a cualquier comisión legislativa y en especial a las autoridades del Congreso, como el presidente de la Cámara de Representantes o el presidente del Senado. *Vid.*, RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, *Op. Cit.*, p. 130.

<sup>423</sup> *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 18. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

Finalmente, es de mencionar que la GAO también coordina su trabajo con organismos asociados en la rama legislativa y en las oficinas del inspector general en el Poder Ejecutivo.<sup>424</sup>

### 3.2.6 Competencia fiscalizadora

Toda vez que la Constitución de los Estados Unidos de América no hace mención de la GAO, la competencia fiscalizadora del organismo no se encuentra plasmada en el Código Supremo, ni en sus rasgos fundamentales ni de otra manera. Por tanto, normas secundarias son la base de esa competencia.<sup>425</sup>

Esas normas proporcionan a la GAO una competencia muy amplia, por ejemplo, para examinar el uso de los fondos públicos; evaluar los programas y actividades federales; proveer análisis, alternativas y otros apoyos para ayudar al Congreso en la realización de decisiones de política pública, financiamiento y vigilancia más efectiva; y, para trabajar continuamente para mejorar la economía, la eficiencia y efectividad del gobierno federal, por conducto de una variedad de actividades relacionadas con la vigilancia, el control interno y la previsión.

En ejercicio de su competencia, la GAO realiza, entre otras, auditorías financieras, programa de revisiones y evaluaciones de análisis de políticas, opiniones legales e investigaciones.

Es de resaltar que la competencia fiscalizadora de la GAO está diseñada para asegurar, en términos constitucionales, la rendición de cuentas de la rama ejecutiva ante la rama legislativa y la sociedad.<sup>426</sup> Ello incluye:<sup>427</sup>

---

<sup>424</sup> La GAO guarda estrecha relación con distintas áreas del Poder Ejecutivo, en particular con la Oficina del Inspector General, para cumplir con la auditoría anual de los estados financieros del gobierno y minimizar duplicidad de actividades, así como identificar asuntos específicos en los que la colaboración es benéfica para ambas instituciones. *Vid.*, RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, *Op. Cit.*, p. 130.

<sup>425</sup> Es de reiterar que la Constitución de los Estados Unidos de América, en el tema de la fiscalización, simplemente dispone que: *No se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino a virtud de asignaciones hechas por ley; además, periódicamente se publicará una declaración y recuento completo de los ingresos y egresos públicos.*

<sup>426</sup> *Vid.* Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO) *Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009*, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>427</sup> *Vid.* , GAO's Strategic Plan 2007–2012, p. 18. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

- ❖ Evaluaciones de los programas federales, las políticas, operaciones y resultados;
- ❖ Supervisión del gobierno, a través de operaciones financieras y de otro tipo auditorías de gestión, a fin de determinar si los fondos públicos se gastan eficiente, eficazmente, así como de conformidad con las leyes aplicables;
- ❖ Investigaciones para determinar si están ocurriendo actividades ilegales o impropias;
- ❖ Análisis del financiamiento de las actividades gubernamentales;
- ❖ Compromisos constructivos, en los cuales la GAO trabaja activamente con las agencias gubernamentales para ayudarlas a orientar sus esfuerzos hacia resultados positivos;
- ❖ Emisión de dictámenes a fin de determinar si las agencias gubernamentales están cumpliendo las leyes, regulaciones y reglamentos aplicables;
- ❖ Análisis de las políticas para determinar las acciones necesarias y las implicaciones de las acciones propuestas, y
- ❖ Brindar asistencia adicional al Congreso en apoyo de su supervisión, de sus tareas legislativas y, en general, de sus restantes responsabilidades constitucionales.

En ese contexto, la GAO tiene competencia de control de todo el sector público federal, estando sujetos a fiscalización todos los departamentos de Estado, así como todos los organismos y las empresas económicas con participación del Estado, y, en general, todo ente que maneje dineros federales.<sup>428</sup>

A lo anterior, es de añadir que en los Estados Unidos de América, el Congreso expidió, en 1994, el Decreto sobre la Administración del Gobierno que dispone que el Poder Ejecutivo (a través del Secretario del Tesoro y el Director de la Oficina de Presupuesto y Administración de la Presidencia) debe presentar al Congreso un Informe Financiero anual de las cuentas del gobierno, en el que dé noticia de los estados financieros de oficinas a su cargo, previa auditoría de los inspectores generales. Al respecto, la GAO tiene competencia para revisar las declaraciones de los estados financieros de las oficinas que se incluyen en ese Informe Financiero y emitir opiniones.<sup>429</sup>

---

<sup>428</sup> La GAO controla las asignaciones de recursos, las operaciones estatales, los ingresos fiscales, los contratos públicos y las obras públicas.

### 3.2.7 Informes

La GAO proporciona información imparcial y equilibrada para apoyar al Congreso en el desempeño de sus responsabilidades constitucionales.<sup>430</sup> En ese contexto, presenta reportes e informes especiales y un informe anual que se remite a las comisiones investigadoras del Congreso. Asimismo, entrega un informe a los Comités de Jurisdicción de ambas Cámaras, sobre las reglas más importantes propuestas por las mismas agencias federales para mejorar su gestión.<sup>431</sup> También, emite un informe bienal, el más reciente actualizado a enero de 2007, donde proporciona datos acerca de la situación de las principales operaciones de alto riesgo del gobierno, consideradas así porque son la más vulnerables al despilfarro, el fraude, al abuso y a la mala gestión.<sup>432</sup> Igualmente, en febrero de 2005, la GAO publicó un informe sobre retos del siglo XXI, en el que

---

<sup>429</sup> Las declaraciones son resúmenes de la información financiera ya auditada por los inspectores generales, el Departamento del Tesoro y la Oficina de Presupuesto y Administración de la Presidencia. Respecto de esas declaraciones, la GAO puede emitir cuatro tipos de opiniones:

175. Opinión no cualificada, en la que se indica que la información de las declaraciones se presenta de manera aceptable conforme a los principios de contabilidad determinados por el gobierno;
176. Opinión cualificada, en la que se refiere que hay desviación de los principios de contabilidad, pero que no afectan la precisión de las declaraciones tomadas en su conjunto;
177. Opinión adversa, en la que se señalan fallas que comprometen la precisión de las declaraciones en su conjunto; y
178. Renuncia de responsabilidad, en que la GAO expresa que se encuentra incapacitada para emitir una opinión cualificada, no cualificada o adversa debido a problemas de información.

*Vid.*, RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, *Op. Cit.*, p. 137.

<sup>430</sup> La mayor parte de la información se consolida y se reporta en respuesta a solicitudes específicas de trabajo del Congreso.

<sup>431</sup> *Vid.*, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, *Op. Cit.*, p.76.

<sup>432</sup> En este informe, la GAO ha hecho cientos de recomendaciones para mejorar esas operaciones de alto riesgo del gobierno, y ha elaborado un plan para continuar la labor que llevará a nuevas mejoras. Ese informe ha ayudado a la GAO a identificar áreas en las que los esfuerzos son necesarios para mantener la atención en importantes cuestiones de política y gestión que enfrenta la nación norteamericana. *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 20. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

pone de relieve cuestiones actuales y nuevas que enfrenta la nación norteamericana.<sup>433</sup>

Por lo general, la GAO publica cada año entre 1200 o 1300 productos, tanto en formato electrónico como en formato impreso. Además, anualmente, publica de 250 a 350 opiniones emitidas por el organismo.<sup>434</sup>

Los productos de la GAO incluyen:<sup>435</sup>

- ❖ Reportes (Blue Books) de las peticiones legislativas, que se publican sólo cuando se trata de temas no clasificados o cuando la publicación de dicha información no afecta a investigaciones en curso.
- ❖ Carta de informes y otros escritos de correspondencia;
- ❖ Testimonios y declaraciones emitidos en forma oral por uno o varios de los altos ejecutivos de la GAO en una audiencia, que se ofrecen para su inclusión en el registro del Congreso;
- ❖ Informes orales, que suelen entregarse directamente al Congreso por los miembros del personal de la GAO, y
- ❖ Decisiones y opiniones sobre el alcance y el ejercicio de las facultades de los funcionarios federales.

Además, la GAO produce publicaciones especiales sobre temas específicos de interés general para todos los estadounidenses.<sup>436</sup>

En conjunto, los productos de la GAO, casi siempre, contienen las conclusiones y las recomendaciones emitidas que permiten a ese

---

<sup>433</sup> Por ejemplo, el informe evidencia el creciente del desequilibrio fiscal que se explica principalmente por el envejecimiento de la población y el aumento de los gastos de salud. En el informe se concluye que, a largo plazo, el déficit pondrá a prueba la capacidad de las generaciones actuales y futuras para pagar los compromisos federales. *Vid., GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 20. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

<sup>434</sup> Es de señalar que el personal de la GAO se encarga de utilizar normas muy rigurosas en la recolección y análisis de la información. La más de las veces, esta información está documentada en un producto que se pone a disposición del público. *Vid., GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 19. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

<sup>435</sup> *Ibid.*

<sup>436</sup> Un ejemplo de publicaciones especiales es la que realizó la GAO de: *Los Principios de la Ley Federal de Créditos (Principles of Federal Appropriations Law)*, documento que ha sido de interés para el gobierno y para los ciudadanos. *Vid., GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 20. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

organismo alcanzar sus objetivos estratégicos externos y contribuir no sólo al incremento de la rendición de cuentas en el proceso del gasto público, sino a la mejora en la credibilidad de los contribuyentes en el gobierno federal estadounidense.

### **3.28 Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias**

#### **3.2.8.1 Métodos de control**

La GAO elabora su programa de trabajo de acuerdo con las necesidades del Congreso.<sup>437</sup>

De ese modo, el Contralor General define y aprueba el plan rector de la institución, anual y plurianual mediante reglas disponibles al público en general, pero sobre todo, atendiendo a las prioridades que le marca el Congreso.

El Plan plurianual se prevé para un periodo de seis años, pero se actualiza regularmente.

Por ejemplo, el anterior Plan 2004-2009, fue sustituido por el actual, que es el Plan Estratégico 2007-2012, el cual fue publicado el 2 de abril de 2007.

En la actualización del Plan plurianual vigente, el Contralor General de la GAO consideró que desde el reajuste del anterior Plan Estratégico 2004-2009 muchos problemas seguían y otros habían surgido; por ejemplo, la guerra contra el terrorismo; la participación de los Estados Unidos de América en *Iraq* y el consiguiente esfuerzo de reconstrucción (que aún se está desarrollando). Asimismo, estimó que los huracanes Katrina y Rita y las predicciones de una pandemia de gripe, plantearon para la nación norteamericana la toma de conciencia de las amenazas no militares a la seguridad nacional.<sup>438</sup>

Para asegurarse que el Plan Estratégico 2007-2012 refleja la evolución de las necesidades nacionales y del Congreso, el Contralor General de la GAO, solicitó que en su elaboración participaran los miembros del Congreso y su personal -por ejemplo, de la Oficina de

---

<sup>437</sup> La mayor parte del trabajo de la GAO (un 90%, aproximadamente) se realiza para atender peticiones de los miembros del Congreso.

<sup>438</sup> *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007-2012*, p. 12. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

Presupuesto del Congreso (*the Congressional Budget Office*) y del Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*)- y los inspectores generales de los gobiernos estatales y locales, así como organizaciones gubernamentales de auditoría y otras organizaciones de fiscalización y rendición de cuentas.

En el *Strategic Plan 2007–2012*, la GAO utiliza cuatro objetivos estratégicos:<sup>439</sup>

- ❖ Objetivo estratégico 1: Proporcionar información oportuna y servicios de calidad al Congreso y el Gobierno Federal para hacer frente a desafíos actuales y emergentes para el bienestar y la seguridad financiera del pueblo estadounidense;
- ❖ Objetivo Estratégico 2: Proporcionar información oportuna y servicios de calidad para el Congreso y el Gobierno Federal para responder a la evolución de las amenazas a la seguridad y a los retos de la interdependencia global;
- ❖ Objetivo estratégico 3: Ayudar a transformar el Gobierno con base en un amplio escrutinio de los programas federales; y,
- ❖ Objetivo estratégico 4: Maximizar el valor de la GAO para ser un modelo de agencia federal y un modelo de organización mundial de servicios profesionales.

Las facultades externas de la GAO están fundamentalmente alineadas en dirección a los tres primeros objetivos, que abarcan temas tanto nacionales como internacionales, que afectan a la vida de todos los americanos e influyen en la medida en que el gobierno federal sirve a los intereses actuales y futuros de la nación norteamericana.<sup>440</sup> El cuarto objetivo es interno y está dirigido a maximizar la productividad de la GAO, a través de esfuerzos tales como la inversión de manera constante en la información tecnología; conseguir la evolución del equipo humano, y aprovechar los conocimientos y experiencias adquiridas por el organismo.<sup>441</sup>

---

<sup>439</sup> *Ídem.*, p. 14.

<sup>440</sup> El logro de los primeros tres objetivos estratégicos descansa, esencialmente, en el rigor profesional de la evidencia, sustentada en los hechos, sin sesgos ideológicos de la GAO. *Ídem.*, p. 15.

<sup>441</sup> La GAO combina los citados objetivos estratégicos con estrategias específicas relacionadas con metas de desempeño, cada una de las cuales presenta un conjunto de esfuerzos relevantes que se vinculan con las tareas cotidianas del organismo y que se

Finalmente, es de mencionar que para la elaboración del plan estratégico de los próximos años (2007-2012), la GAO ha tenido en cuenta siete temas que abarcan las principales tendencias que pueden mejorar a la sociedad norteamericana y el lugar que ocupa los Estados Unidos en el mundo, así como el papel de gobierno federal en las próximas décadas, a saber: garantizar la seguridad de la nación, garantizar la sustentabilidad; garantizar el crecimiento económico y competitividad; reconocer la interdependencia global; e) adaptar los cambios sociales resultantes de cambios demográficos; f) mantener la calidad de vida; y, conducir la ciencia y tecnología.<sup>442</sup>

### 3.2.8.2 Personal de control

Los principales valores de la GAO son la responsabilidad, la integridad, y la confiabilidad.<sup>443</sup> Con fundamento en esos valores, la GAO funciona bajo estrictos estándares profesionales de la revisión y de fiscalización. Todos los hechos y análisis en su trabajo se comprueban a fondo para saber si hay exactitud.<sup>444</sup> Empero, todo eso lo consigue la GAO con apoyo en su mano de obra, que está integrada por empleados de carrera, contratados con base en sus conocimientos, capacidades y habilidades.

Ese personal -que es diverso- incluye especialistas en economía, científicos sociales, expertos contables, analistas del orden público, abogados y peritos en informática, así como otros especialistas, por ejemplo en los campos de la política exterior, la salud, la ingeniería y las ciencias físicas.<sup>445</sup>

---

describen detalladamente en el *Strategic Plan 2007–2012*, en el cual, por cierto, indica lo correspondiente para cubrir áreas de trabajo de la GAO para el presente año (2009). Sin duda, el nivel de rendimiento de la GAO le permitirá lograr sus objetivos estratégicos.

<sup>442</sup> Esos temas residen en asegurar el bienestar de la nación norteamericana y sostener su capacidad en cuanto a los recursos nacionales y el medio ambiente; tener en cuenta el gran, y cada vez más a largo plazo, desequilibrio fiscal; mantener el crecimiento económico y la competitividad; reconocer la interdependencia mundial relacionada con las personas, información, bienes y capital; adaptar los cambios sociales resultantes de cambios demográficos, entre otros; sostener la calidad de vida de los ciudadanos norteamericanos; y gestionar los avances en ciencia y tecnología. *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 27. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

<sup>443</sup> Esos valores se reflejan en todo el trabajo que hace la GAO.

<sup>444</sup> *Vid.*, *About GAO*. <http://www.gao.gov/about/index.html>.

<sup>445</sup> La GAO, a lo largo de los años, ha mantenido una plantilla de profesionales altamente capacitados, con grados en muchas disciplinas académicas. *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–*

La GAO, sobre el terreno de su estructura, ha sido capaz de atraer y retener el mejor talento en todo el país.

Precisamente, la independencia de la GAO como agencia está salvaguardada más a fondo por el hecho de que su planta laboral está formada por expertos.

De ese personal, alrededor de tres cuartas partes, de los aproximadamente 3.200 empleados, trabajan en la sede en Washington, DC.

El resto están desplegados en las 11 oficinas locales que tiene la GAO distribuidas en el país en las siguientes ciudades: *Boston, MA; Norfolk, VA; Dayton, OH; Chicago, IL; Atlanta, GA; Huntsville, AL; Dallas, TX; Denver, CO; Los Angeles, CA; San Francisco, CA; y, Seattle, WA.*<sup>446</sup>

A lo anterior, es de añadir que para el ejercicio de sus tareas, la GAO cuenta con manuales de control como medio de trabajo para sus funcionarios. Tal es el caso del Manual de Auditoría Financiera (*Financial Audit Manual*) publicado en julio de 2001, el cual muestra una metodología para realizar las revisiones de cuentas de declaración financiera de entidades federales conforme a normas profesionales.<sup>447</sup>

### **3.2.8.3 Intercambio internacional de experiencias**

La GAO, en el cumplimiento de las funciones, se ha visto favorecida eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la INTOSAI y de otras organizaciones domésticas externas.

Por ejemplo, en la INTOSAI la GAO es líder de un Grupo Mundial de Trabajo, a través del cual los jefes de instituciones homólogas de 15 países se reúnen anualmente para debatir mutuos problemas, compartir experiencias e identificar oportunidades para colaboración.<sup>448</sup>

Asimismo, participa junto con otras diez entidades superiores de fiscalización, en el desarrollo de un plan estratégico a cinco años que transforme el funcionamiento de la INTOSAI. A la par, la GAO es miembro

---

2012, p. 26. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

<sup>446</sup> El personal de esas oficinas está en línea con las tareas de investigación, auditoría, y los equipos de evaluación y realizan un trabajo en conjunto con el personal de la sede, en apoyo de los objetivos estratégicos externos de la GAO. *Vid., Our Location.* <http://www.gao.gov/about/location/>.

<sup>447</sup> *Vid., GAO/PCIE Financial Audit Manual.* <http://www.gao.gov/special.pubs/gaopcie/>.

<sup>448</sup> *Vid., GAO's Strategic Plan 2007–2012,* p. 27. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

activo de los estándares de revisión de la INTOSAI y de preparar a los funcionarios de esa organización internacional.<sup>449</sup>

En el campo de relaciones multilaterales, en enero de 2000, la GAO propuso la formación de un Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés), constituido por entidades de fiscalización superior de países con reconocido liderazgo mundial y regional: Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Túnez, Sudáfrica y Suecia. Los trabajos del citado Grupo Global de Trabajo complementan los de la INTOSAI. Los esfuerzos del Grupo se orientan a que las entidades de fiscalización superior estén en posibilidad de responder a los temas emergentes. Una de sus más significativas aportaciones de ese Grupo Global de Trabajo son las revisiones entre pares, que residen en que un conjunto de entidades de fiscalización superior revisen las prácticas observadas por la entidad bajo examen y emitan un dictamen sobre la calidad de sus funciones.<sup>450</sup>

Finalmente, es de mencionar que la GAO, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, ha desplegado un programa de entrenamiento para funcionarios de varios órganos de fiscalización a nivel mundial para enseñarles los métodos y manejos que emplea esa agencia.<sup>451</sup>

### **3.2.9 Control a la GAO**

El control de las actividades de la GAO está a cargo de la Oficina del Contralor General y del Congreso.

El Contralor General evalúa la administración del organismo, incluida una valoración de las principales mediciones de la producción.

---

<sup>449</sup> *Vid.*, Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo, *Op. Cit.*, p. 82.

<sup>450</sup> En el marco de las funciones del citado Grupo Global de Trabajo, en 2003 se realizó una revisión a las prácticas de auditoría al desempeño seguidas por la Oficina del Auditor General de Canadá. En 2004 fue sujeta de revisión la propia GAO. En 2008, la Auditoría Superior de la Federación de México se sometió a revisión. *Vid.*, MANJARREZ RIVERA, Jorge, La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México, obra monográfica en la compilación denominada: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, coordinada por Figueroa Neri, Aimée, México, Auditoría Superior de la Federación, diciembre 2007, p. 33.

<sup>451</sup> *Vid.*, Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo, *Op. Cit.*, p. 83.

Asimismo, revisa si las operaciones de la GAO son útiles para asegurar que sus productos y servicios son eficientes y económicos.<sup>452</sup>

En específico, para evaluar el progreso de la GAO, en el logro de sus objetivos estratégicos, el Contralor General usa una variedad de medidas cuantitativas anuales, con objetivos de rendimiento. Luego publica los resultados y la rendición de cuentas anual de los informes que describen los progresos del organismo en el logro de sus medidas de la ejecución.<sup>453</sup>

Por su parte, el escrutinio de la GAO por el Parlamento se realiza, generalmente, sobre la base de los deberes del Contralor General consistentes en lo siguiente:<sup>454</sup>

1. Al inicio de cada período de sesiones, debe entregar al Parlamento un informe sobre las actividades realizadas el año anterior (reporte de desempeño y rendición de cuentas), con datos precisos de las acciones de la agencia; el personal de apoyo que asignó a comisiones legislativas; los costos de actividades de investigación y análisis de cada unidad administrativa, durante los tres años anteriores al año fiscal en el que el informe es presentado; y propuestas de legislación para hacer más eficiente el trabajo de la GAO.

2. Preparar una lista de los reportes publicados por la GAO en el mes previo y cada año una relación de los publicados en dicho período, y

3. Enviar a los presidentes y líderes de minoría de las comisiones de Asuntos de Gobierno del Senado y de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes, copia de las solicitudes de trabajo o investigación aceptadas. Cualquiera de estas comisiones puede pedir

---

<sup>452</sup> *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 21. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

<sup>453</sup> Esas publicaciones están disponibles en el sitio Web, [hipervínculo, <http://www.gao.gov/sp.html>].

Es de mencionar que la GAO sigue perfeccionando sus medidas para la evaluación de su rendimiento basado en cuatro perspectivas principales: resultados, los destinatarios de sus servicios, su personal y sus operaciones internas. *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, pp. 16 y 17, <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

<sup>454</sup> El citado informe incluye indicadores cuantitativos de “beneficios financieros” y “no financieros” de la labor de la GAO, recomendaciones ejecutadas y número de testimonios y tiempo de respuesta a peticiones legislativas. En el documento, la GAO establece metas a cumplir en el período siguiente. Copia de ese informe se envía a la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y a la Comisión de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes. *Vid.*, RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América, Op. Cit.*, p. 142.

copia de los borradores de reportes enviados para comentario a las agencias en investigación cuando el trabajo fue por iniciativa del Contralor.

Finalmente, puede decirse que el control sobre la GAO se lleva a cabo también a través de los informes, reportes y demás documentos que pública, pues por ese medio ciudadanos en general pueden cuestionar y calificar lo idóneo o no del trabajo del organismo.



## CONCLUSIONES

8. Una medida fundamental en el control del gasto público es la que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores de los diferentes países del mundo.

9. Actualmente, 189 entidades de fiscalización superior del mundo –entre ellas la nuestra- se encuentran agrupadas en la INTOSAI, Organización que, en 1977, aprobó la Declaración de Lima sobre las *Líneas Básicas de la Fiscalización*.

10. Las entidades de fiscalización superior de Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América, materia de estudio, están agrupadas a la INTOSAI.

De esos países, Alemania y Francia tienen entidades del modelo de tribunales de cuentas, en tanto que Argentina y los Estados Unidos de América corresponden al prototipo de auditorías o contralorías.

11. En Alemania, la Ley Fundamental prevé la existencia del Tribunal Federal de Cuentas como organismo supremo del control externo, que examina la gestión financiera de la Federación y fiscaliza un volumen de ingresos y gastos. La fiscalización que lleva a cabo no se limita a lo ex post. El control que realiza abarca la legalidad y regularidad de las operaciones, la rentabilidad, la utilidad, la economicidad y la eficiencia de las operaciones estatales. En su tarea, no tiene atribuciones disciplinarias.

Tribunal tiene plena independencia en relación con los poderes Ejecutivo, Legislativo e incluso respecto del Poder Judicial, estando únicamente sometido a la ley. Ninguna institución puede ordenarle la realización de auditorías; él decide el calendario, la forma y el enfoque de las auditorías a realizar. Y tiene plena autonomía presupuestal. Sus relaciones con el Parlamento y el Gobierno se dan mediante informes anuales, acerca de los resultados de la revisión de las cuentas que realiza. También mantiene una red de contactos con otros tribunales de cuentas nacionales y con entidades fiscalizadoras de organismos inter y supranacionales.

Dicho Tribunal no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Sólo está sometido al control interno que realiza su propio Departamento de Revisión Interna.

12. En Francia, la Constitución establece la presencia del Tribunal de Cuentas para ayudar al Parlamento en el control de la acción del Gobierno; asistir al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la

seguridad social; asistir al Parlamento en la evaluación de las políticas públicas, y contribuir a la información de los ciudadanos.

Tal Tribunal realiza un control externo que puede ser posterior (*ex post*) y también previo (*ex ante*). El control se extiende a la calidad y a la regularidad de la gestión, la eficiencia y la eficacia de las acciones desarrolladas con respecto a los objetivos establecidos por los poderes públicos. Ese Tribunal lleva a cabo sus cometidos con total independencia respecto del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Elabora libremente su programa de comprobaciones, sin perjuicio de las tareas solicitadas por el Parlamento.

En sus relaciones con otros organismos, el Tribunal francés mantiene vinculación de coordinación con el Parlamento y el Gobierno. También se relaciona con otras entidades fiscalizadoras superiores del mundo.

Dicho Tribunal no está sujeto a una revisión, permanente o periódica, por parte de algún órgano de control externo.

13. En Argentina, la Constitución establece como potestad del Poder Legislativo la del control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

La propia Carta Fundamental prevé la figura de la Auditoría General de la Nación, como organismo ubicado dentro del ámbito del Congreso y subordinado a éste.

Dicha Auditoría asiste técnicamente al Congreso; el control que lleva a cabo es posterior. Ella está dotada de autonomía funcional y de cierta independencia financiera. Su competencia desemboca en poder realizar una auditoría integral, con equipos multidisciplinarios, que permite emitir recomendaciones y opinar sobre la eficacia, eficiencia, economía, impactos y resultados de las instituciones auditadas. Empero, no tiene capacidad para actuar como querellante en los procesos iniciados a consecuencia de las denuncias que ella formula.

Tal Auditoría traza su programa de acción anual, pero debe proponerlo al Congreso de la Nación, que será quien fije el alcance de ese plan. Sus actividades están sujetas a la supervisión del Congreso.

En los Estados Unidos de América, la Constitución asigna al Congreso la facultad para controlar, mediante ley, lo correspondiente al gasto público federal. Para apoyar al Congreso en el cumplimiento de esas responsabilidades constitucionales, existe la GAO, creada mediante una ley secundaria. La GAO está sujeta a la vigilancia del Congreso.

La GAO es un organismo independiente de la rama ejecutiva, subordinada al Congreso, con autonomía para determinar su organización interna y reglamentar lo concerniente a la selección, reclutamiento y matrícula de su personal. El control que lleva a cabo es posterior, previo y concomitante, con amplias facultades de evaluación de programas y para la verificación de la legalidad, así como respecto de la investigación de áreas de alto riesgo en operaciones del Gobierno. Pero carece de facultades directas de sanción, en caso de encontrar irregularidades.

El Contralor General de la GAO define y aprueba el plan rector de la institución, anual y plurianual. Para ello atiende a las prioridades que le marca el Congreso.

14. En la comparación de las entidades de fiscalización superior de Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América se nota que la situación legal y las circunstancias y necesidades de cada país determinan las características de su entidad fiscalizadora. Por ejemplo:

1. En Alemania, Francia y Argentina las principales atribuciones de la entidad de fiscalización superior constan en su Código Supremo. Por el contrario, en los Estados Unidos de América no, pues la GAO ni siquiera está mencionada en la Constitución.

2. En Alemania, Francia y los Estados Unidos de América, la entidad de fiscalización superior tiene facultades de revisión ex post y de control previo. En cambio, en Argentina la Auditoría General sólo puede realizar una fiscalización posterior.

3. En Alemania, la independencia de la entidad de fiscalización es plena, a tal grado que ninguna institución puede ordenarle la realización de auditorías. En cambio, en Francia, aunque se habla de autonomía total del Tribunal de Cuentas, el Poder Legislativo puede solicitarle la realización de auditorías. Por su parte, en Argentina, la Auditoría General de la Nación tiene un grado alto de subordinación al Congreso. A su vez, en los Estados Unidos de América, la GAO es un organismo subordinado al Congreso, y casi el 90% de su trabajo responde a peticiones del Congreso.

4. En Alemania, Francia y Argentina, las entidades de fiscalización están regidas por un órgano colegiado. Ello a diferencia de los Estados Unidos de América, donde la cabeza de la GAO es unipersonal.

5. En Alemania y Francia, los Tribunales de Cuentas no está sujetos a una supervisión, permanente ni periódica, por parte de un órgano de control externo; si acaso están sometidos a su propio control interno. En

cambio, en el caso de Argentina y de los Estados Unidos de América, la entidad fiscalizadora está sujeta a la vigilancia del Parlamento, independientemente del control interno que lleve a cabo el propio organismo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- BUBLIZ, Jörg, *Copmpetencias y financiamientos de los tres niveles de gobierno, Situación y tendencias*, Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público. *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, Capacity Building Internacional, Germany*.
- CASTAÑEDA, Fausto, Juicio político de los servidores públicos, en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- FERNÁNDEZ, Servando -Victohio y Camps, El Tribunal de Cuentas ante su futura Ley Orgánica, disponible en la siguiente página de Internet: [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978\\_087\\_007.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978_087_007.PDF).
- GALÁN BAÑOS, Israel y ANDRADE RUÍZ, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La responsabilidad política en el derecho constitucional americano*, Anuario Jurídico XI, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1984.
- JIMÉNEZ RIUS, Pilar, *La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España*, disponible en: <http://www.auditoriapublica.com/revistas/41/pg31-42.pdf>.
- KRUSTEN, Maarja Historiador, *U.S. Government Accountability Office, Office of Quality and Continuous Improvement, 441 G Street, NW, Washington, DC 20548*, disponible en <http://www.gao.gov/about/history/>.
- LICONA VITE, Cecilia, *Juicio Político*, Expediente Parlamentario 14, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.

- LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.
- MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México*, obra monográfica en la compilación denominada: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, coordinada por Figueroa Neri, Aimée, México, Auditoría Superior de la Federación, diciembre 2007.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004.
- PALACIOS, Gerardo, *La Auditoría General de la Nación: 10 años de control en la Argentina*, "Memoria del foro internacional sobre la fiscalización en México y el mundo 2005", México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, noviembre de 2005.
- RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, obra monográfica en la compilación denominada: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, coordinada por Figueroa Neri, Aimée, México, Auditoría Superior de la Federación, diciembre 2007.
- RODRÍGUEZ, Carlos, *El sistema alemán de tribunales*, disponible en: [http://www.geocities.com/carlos\\_rocher/tribunales.htm](http://www.geocities.com/carlos_rocher/tribunales.htm).
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000.
- \_\_\_\_\_, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002.
- VALADÉS, Diego, "El control del poder." *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de los Estados Unidos de América.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución del 4 de octubre de 1958 de Francia (Texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008).
- Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional de Argentina, sancionada el 30 de septiembre de 1992.
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949.
- Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas de Francia
- Ley Orgánica relativa a las leyes de Financiación de la Seguridad Social de Francia.
- Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación Argentina
- Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.
- Reglamento del Senado francés.

## OTRAS FUENTES

- About GAO. <http://www.gao.gov/about/index.html>.
- Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. Organization of Supreme Audit Institutions. [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/organisation/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/).
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789. [http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm).
- *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2005.
- GAO's *Strategic Plan 2007–2012*. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

- GAO's Name Change and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004. <http://www.gao.gov/about/namechange.html> .
- *GAO/PCIE Finacial Audit Manual*. <http://www.gao.gov/special.pubs/gaopcie/>.
- *International Organization of Supreme Audit Institutions*. [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/).
- *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Colección: *Políticas*, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 88, coordinadores: maestro José de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, 1984.
- Mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, Ciudad de México, 16 de noviembre de 2007.
- Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO). *Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009*, Biblioteca de Fiscalización Superior 2, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2004.
- <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/antecedentes/antecedentes>.
- [http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298\\_6ControlFiscal03\\_Experiencias\\_internacionales.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298_6ControlFiscal03_Experiencias_internacionales.pdf).
- <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/base-legal>.
- <http://bundesrechnungshof.de/erte>.
- <http://bundesrechnungshof.de/oficinas-regionales-de-auditoria>.
- [http://bundesrechnungshof.de/home-1?set\\_language=es](http://bundesrechnungshof.de/home-1?set_language=es).
- [http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071004\\_121021\\_Formulacion\\_y\\_control\\_del\\_presupuesto\\_desde\\_la\\_perspectiva\\_al\\_emanappt#256,1](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071004_121021_Formulacion_y_control_del_presupuesto_desde_la_perspectiva_al_emanappt#256,1), *Formulación y control del presupuesto desde la perspectiva alemana*.
- <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/funciones/funciones>.
- <http://bundesrechnungshof.de/erte>.
- <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/informes-anuales-1/>.
- <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/dictamenes-emitados-por-el-comisario-federal-para-la-buena-gestion-publica/resultados-publicados-por-el-delegado-federal-para-la-buena-gestion/>.

- <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/estructura-organizacional/estructura-organizacional>.
- <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-marco-de-la-intosai>.
- <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-ambito-de-la-union-europea>.
- <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.
- <http://www.eurosai.org/esp/ETC-esp.asp?menu=etc>.
- <http://www.eurosai.org/esp/cawg-esp.asp>.
- <http://www.eurosai.org/esp/About-esp.asp?menu=about>.
- <http://www.eurosai.org/esp/calendar-esp.asp>.
- <http://www.agn.gov.ar/>.
- <http://www.agn.gov.ar/presupuesto/presupuesto2007.pdf>.
- <http://www.gao.gov/about/history/>.
- <http://www.gao.gov/about/cgprocess.html>.
- <http://www.gao.gov/about/location/>.