

REVISTA DE CONTROL FISCAL

CULTURA DE LA EFICACIA

ENERO-JUNIO 2013 • 169



CONTRALORÍA
GENERAL
DE LA REPÚBLICA
BOLIVARIANA DE VENEZUELA

CONTRALORES SOMOS TODOS

DIRECTORIO

ADELINA GONZÁLEZ
CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA (E)

ARMANDO GUÉDEZ ALEJO
SUBCONTRALOR (E)

BASILIO JÁUREGUI
DIRECTOR GENERAL TÉCNICO (E)

TERESA FERNÁNDEZ PATIÑO
DIRECTORA GENERAL DE
LOS SERVICIOS JURÍDICOS

MERCEDES FERNÁNDEZ DE BLANCO
DIRECTORA GENERAL DE CONTROL
DE LOS PODERES PÚBLICOS NACIONALES

TANIA GARCÍA DE RINCÓN
DIRECTORA GENERAL DE CONTROL
DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
DESCENTRALIZADA

FÉLIX ZAMBRANO
DIRECTOR GENERAL DE CONTROL
DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

CARMEN DELIA GONZÁLEZ
DIRECTORA GENERAL DE PROCEDIMIENTOS
ESPECIALES

MARIELBA JAUÀ MILANO
PRESIDENTA DEL INSTITUTO DE ALTOS
ESTUDIOS DE CONTROL FISCAL Y AUDITORÍA
DE ESTADO FUNDACIÓN "GUMERSINDO
TORRES" (COFAE)

MARY JIMÉNEZ
PRESIDENTA DE LA FUNDACIÓN PARA LOS
SERVICIOS DE SALUD Y PREVISIÓN SOCIAL
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA (SERSACON)

REVISTA DE CONTROL FISCAL - CULTURA DE LA EFICACIA
es una publicación de la Contraloría General
de la República Bolivariana de Venezuela

Depósito Legal: pp 197502DF394
ISSN 1315-5970

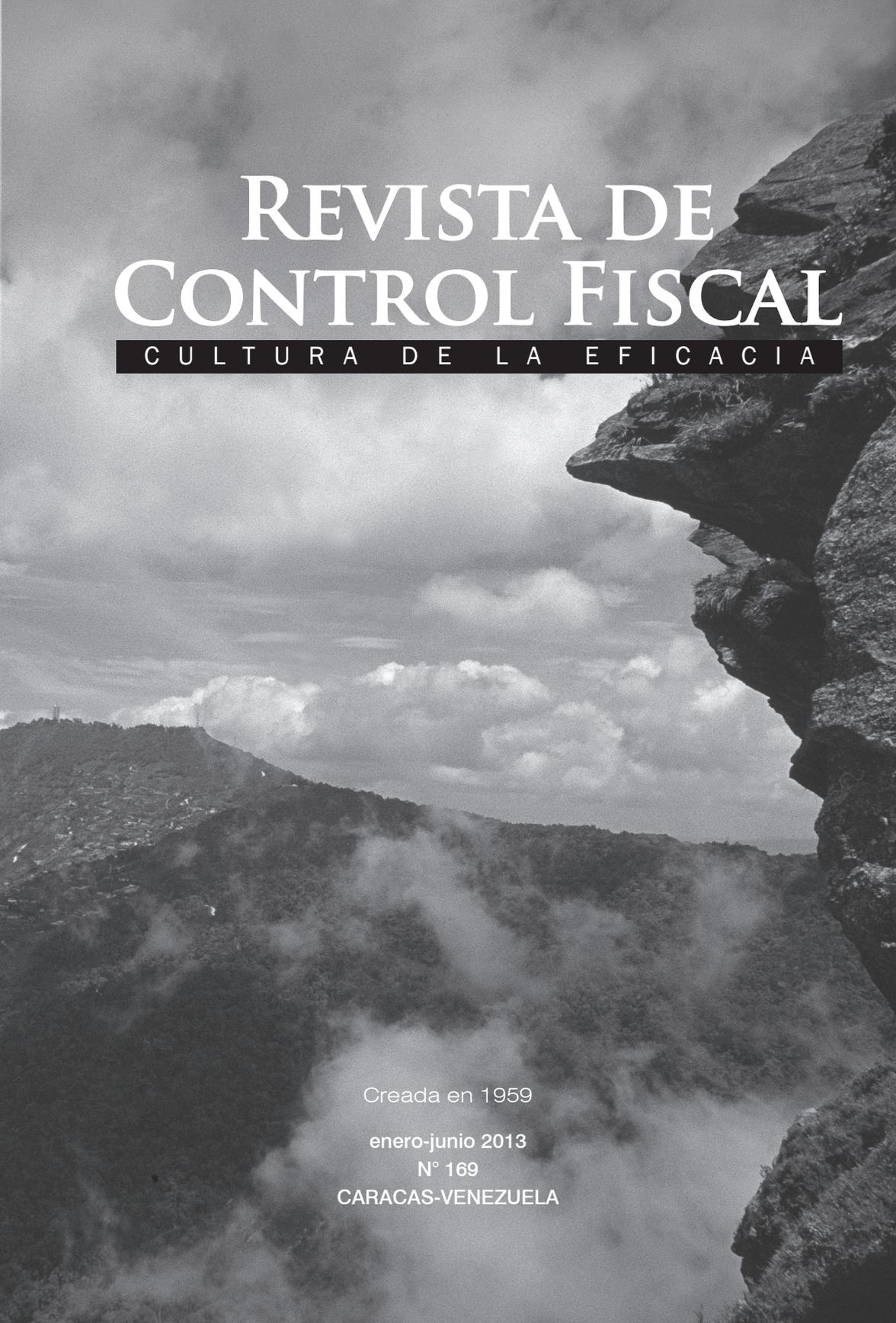
Coordinación: Dirección de Información y Cooperación Técnica
Diseño y diagramación: Dirección de Comunicación Corporativa

Ilustraciones y fotografías:
Estefanía Cartaya
Guillermo Díaz

Nota: Aún cuando el número de esta Revista de Control Fiscal,
Cultura de la Eficacia, pertenece al primer semestre del año 2013,
el directorio que aquí aparece corresponde al segundo semestre de
dicho año.

Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela:
Avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro. Edificio Contraloría
General de la República, Caracas, Venezuela, Apartado Postal 1050.

Teléfonos: (58 212) 508-3209 Fax: (58 212) 508-3862
[http:// www.cgr.gob.ve](http://www.cgr.gob.ve) • Twitter @CGRVenezuela



REVISTA DE CONTROL FISCAL

CULTURA DE LA EFICACIA

Creada en 1959

enero-junio 2013

N° 169

CARACAS-VENEZUELA

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

Título II Del Sistema Nacional de Control Fiscal

Capítulo II De las responsabilidades

Artículo 91.

Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

1. La adquisición de bienes, la contratación de obras o de servicios, con inobservancia total o parcial del procedimiento de selección de contratistas que corresponda, en cada caso, según lo previsto en la Ley de Licitaciones o en la normativa aplicable.
2. La omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.
3. El no haber exigido garantía a quien deba prestarla o haberla aceptado insuficientemente.
4. La celebración de contratos por funcionarios públicos o funcionarias públicas, por interpuesta persona o en representación de otro, con los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, salvo las excepciones que establezcan las leyes.
5. La utilización en obras o servicios de índole particular, de trabajadores o trabajadoras, bienes o recursos que por cualquier título

estén afectados o destinados a los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.

6. La expedición ilegal o no ajustada a la verdad de licencias, certificaciones, autorizaciones, aprobaciones, permisos o cualquier otro documento en un procedimiento relacionado con la gestión de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, incluyendo los que se emitan en ejercicio de funciones de control.
7. La ordenación de pagos por bienes, obras o servicios no suministrados, realizados o ejecutados, total o parcialmente, o no contratados, así como por concepto de prestaciones, utilidades, bonificaciones, dividendos, dietas u otros conceptos, que en alguna manera discrepen de las normas que las consagran. En estos casos la responsabilidad corresponderá a los funcionarios o funcionarias que intervinieron en el procedimiento de ordenación del pago por cuyo hecho, acto u omisión se haya generado la irregularidad.
8. El endeudamiento o la realización de operaciones de crédito público con inobservancia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público o de las demás leyes, reglamentos y contratos que regulen dichas operaciones o en contravención al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.
9. La omisión del control previo.
10. La falta de planificación, así como el incumplimiento injustificado de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos.
11. La afectación específica de ingresos sin liquidarlos o enterarlos al Tesoro o patrimonio del ente u organismo de que se trate, salvo las excepciones contempladas en las leyes especiales que regulen esta materia.

12. Efectuar gastos o contraer compromisos de cualquier naturaleza que puedan afectar la responsabilidad de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, sin autorización legal previa para ello, o sin disponer presupuestariamente de los recursos necesarios para hacerlo; salvo que tales operaciones sean efectuadas en situaciones de emergencia evidentes, como en casos de catástrofes naturales, calamidades públicas, conflicto interior o exterior u otros análogos, cuya magnitud exija su urgente realización, pero informando de manera inmediata a los respectivos órganos de control fiscal, a fin de que procedan a tomar las medidas que estimen convenientes, dentro de los límites de esta Ley.
13. Abrir con fondos de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, en entidades financieras, cuenta bancaria a nombre propio o de un tercero, o depositar dichos fondos en cuenta personal ya abierta, o sobregirarse en las cuentas que en una o varias de dichas entidades tenga el organismo público confiado a su manejo, administración o giro.
14. El pago, uso o disposición ilegal de los fondos u otros bienes de que sean responsables el particular o funcionario respectivo o funcionaria respectiva, salvo que éstos comprueben haber procedido en cumplimiento de orden de funcionario competente y haberle advertido por escrito la ilegalidad de la orden recibida, sin perjuicio de la responsabilidad de quien impartió la orden.
15. La aprobación o autorización con sus votos, de pagos ilegales o indebidos, por parte de los miembros de las juntas directivas o de los cuerpos colegiados encargados de la administración del patrimonio de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, incluyendo a los miembros de los cuerpos colegiados que ejercen la función legislativa en los estados, distritos, distritos metropolitanos y municipios.

(...)



REVISTA DE CONTROL FISCAL 169

Contenido

15 CONTROL FISCAL

La Aplicación de las Normas Internacionales de Auditoría en la OLACEFS

36 GESTIÓN DE ESTADO

Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades: La Experiencia en el Sistema Nacional de Control Fiscal

56 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Órganos de control en Latinoamérica: Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas (Primera Parte)

103 PUNTOS DE VISTA

Aproximación a un concepto de denuncia a partir del modelo garantista en el estado democrático de derecho

182 MISIÓN DE VIDA

Yanis Povea: Corriendo por un sueño

199 ORÍGENES

La Contraloría General de la Nación: Las Vicisitudes de un organismo moderno

222 PIEDRA DE BABEL

Índices de gestión: cómo diseñar un sistema integral de medición de gestión.



Presentación

“La destrucción de la moral pública causa bien pronto la disolución del Estado”

-Simón Bolívar-

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece que los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tendrán a su cargo prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado.

En el precepto constitucional se mencionan los conceptos de ética pública y moral administrativa, los cuales deben inspirar y regir el actuar de los funcionarios públicos, cuya conducta siempre debería estar vigilada por el ojo inquisitorio de la ciudadanía, quienes en definitiva serán los beneficiarios de la buena gestión y la legalidad en el uso de los fondos del Estado. Desde una óptica de lo público, la ética es la recta actuación de los servidores públicos con estricto apego a las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que tengan asignadas, pero también implica ajustar su conducta, de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia en la administración pública. Asimismo, la moral administrativa persigue que toda la gestión administrativa esté encaminada al recto cumplimiento de los principios, reglas y valores establecidos en la Constitución y en las leyes que conlleva el correcto desempeño de las funciones de los organismos administrativos y de sus titulares, los cuales deben velar por la salvaguarda del patrimonio público mediante una gestión transparente y apegada a las leyes. Y finalmente, la salvaguarda comprende la vigilancia y cuidado que se ejerce sobre terceros en relación con el uso que los mismos le dan a los bienes del patrimonio

público así como a la eficiente utilización de los recursos bajo su responsabilidad, sometién dose al principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa del Estado. Este último principio es la regla que fija la actuación de la administración pública, de tal forma que ésta solo puede hacer aquello para lo cual está expresamente facultada.

A este respecto, se hace interesante analizar la máxima del Libertador Simón Bolívar, la cual predica que la ausencia de la moral trae como consecuencia el fenómeno de la corrupción, que más allá de manifestarse en grandes proporciones que originan escándalos políticos, se presenta en el día a día de los ciudadanos comunes que transitan por las calles. Lamentablemente, la corrupción se adhiere a la cotidianidad con inusitada frecuencia y sus embates, como siempre, afectan a los más pobres, quienes son sus víctimas más numerosas. En ese contexto, quienes llevan la mayor responsabilidad en cuanto a su existencia son los funcionarios públicos y los gobernantes; ello por cuanto es en ese nivel de la sociedad donde la corrupción, a la sombra del poder, encuentra cobijo y nutriente, y porque sus acometidas tienen mayores proporciones visibles. Esta realidad ha contribuido a difundir la premisa de que la función del servidor público es la más corrupta y menos ética que existe.

En este sentido, es obligación de todos los gobiernos combatir frontalmente la corrupción, incluyendo esfuerzos en el perfeccionamiento de leyes que la sancionan y proscriben; buscar el apoyo del sector privado, y fortalecer la participación ciudadana mediante una labor de constante formación y educación en la fiscalización, control y manejo de los fondos públicos que por ley están llamados a dirigir, vigilar y controlar. En consecuencia, deshacer la imagen negativa que se le atribuye a los servidores públicos.

La Contraloría General de la República, por medio de la Revista de Control Fiscal, como su órgano divulgativo por excelencia, se complace en presentar una diversidad de temas que tienen la pretensión de promover conductas y mecanismos para prevenir y erradicar el fenómeno de la corrupción.

En esta edición N° 169, se presenta en la Sección *Control Fiscal*, un artículo titulado *La Aplicación de las Normas Internacionales de Auditoría en la OLACEFS*, en el cual se puede encontrar una breve introducción acerca del origen de estas normas internacionales en el Congreso de la INCOSAI en Johannesburgo del año 2010, sus objetivos, función, así como la ponencia base elaborada para la XXII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), llevada a cabo en Gramado, Brasil en noviembre del año 2012, en la que se trata el seguimiento y la aplicación que se ha concretado en los últimos años en los países miembros de las organizaciones de Entidades Fiscalizadoras Regionales como la OLACEFS, concretando así el cronograma establecido para cada uno de los objetivos y metas. Finalmente, se hace un breve esbozo del contenido de las Normas Generales de Auditoría de Estado realizadas por la Contraloría General de la República y que son el resultado de la aplicación y actualización de los mandatos de la OLACEFS y que de acuerdo con el Objetivo Institucional N°2 de este Organismo Contralor que insta a Fortalecer la Auditoría de Estado y el Control del Patrimonio Público, buscan mejorar la calidad de este proceso.

El siguiente artículo, corresponde a la sección *Gestión de Estado*, *Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades: La Experiencia en el Sistema Nacional de Control Fiscal*, relata la aplicación de la metodología de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) para la detección de las necesidades de las EFS, tanto en el ámbito organizacional como del personal que labora en ellas, para una vez establecidos los campos a mejorar se desarrollen las competencias y capacidades requeridas en la búsqueda de la actualización y la eficacia de las EFS en su gestión. En el caso venezolano, la CGR implementó el proceso en las contralorías estatales y municipales que forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF), obteniendo como resultado diversas jornadas de capacitación y el posterior seguimiento de los resultados.

En la sección de *Participación Ciudadana*, se ofrece un Informe obtenido en el marco del *Seminario Internacional El Rol de las EFS en el marco de las políticas públicas. Transparencia, rendición de cuentas y*

participación ciudadana, organizado por la Contraloría General de Paraguay, denominado *Órganos de Control en Latinoamérica: Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas*, realizado por la red de organizaciones civiles Iniciativa TPA y bajo la tutela de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ-Argentina). Este artículo se presentará en tres partes, en esta edición se expone la presentación detallada y desagregada de dos de los cuatro indicadores, agrupados en función de las dimensiones de análisis que orientan este estudio. En ediciones posteriores, se plasmarán los siguientes y la síntesis de los resultados de las investigaciones en cinco países, a saber: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México, y finalmente una serie de recomendaciones y propuestas.

En la sección *Puntos de Vista*, se expone el trabajo ganador del XV Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS “Omar Lynch” del año 2012. Escrito por Luis Gonzaga Portacio Sierra, funcionario de la Contraloría General de Colombia, en el que partiendo del modelo garantista establecido por el jurista italiano Luigi Ferrajoli, se esboza una serie de características que se consideran como elementos deseables y apetecibles para la denuncia en democracias con modelo de Estado de Derecho, a fin de fortalecerla, ejercitarla y propulsarla en su lucha contra la corrupción. En esta ocasión, la aplicación de la teoría y los ejemplos, son tomados del contexto nacional colombiano e ilustran la realidad de esa nación; se espera que esta incursión investigativa encienda la chispa del análisis y genere un debate esclarecedor y nutritivo en el lector.

En la sección *Misión de Vida*, la CGR se enorgullece en presentar como ejemplo de perseverancia y suma de virtudes a su talentoso atleta Yanis Povea, quien destaca por sus logros como maratonista nacional e internacionalmente; por su sensibilidad humana, valores y por su formación íntegra en cada oportunidad, demostrando que si luchas por tus metas, aprendes de tus experiencias y eres constante, puedes alcanzarlas.

Paralelamente, en la sección *Orígenes*, encontramos el artículo *La Contraloría General de la Nación: Las Vicisitudes de un organismo*

moderno, en donde se esbozan las contrariedades que surgieron en el proceso de creación e instalación de este Organismo Contralor.

Finalmente, en *Piedra de Babel*, se expone una reseña: *Índices de gestión: cómo diseñar un sistema integral de medición de gestión*, de Humberto Serna Gómez, para contribuir en el crecimiento del acervo bibliográfico de los lectores de la Revista de Control Fiscal.



La Aplicación de las Normas Internacionales de Auditoría en la OLACEFS*

CONTROL FISCAL



Introducción:

Normas Internacionales de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), desde el año 2007, identificó dentro de sus prioridades estratégicas para los años venideros, el ayudar a garantizar la independencia de las EFS, **implementar las Normas Internacionales para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹)**, fortalecer el desarrollo de capacidades institucionales, la comunicación del valor y los beneficios de las EFS y combatir la corrupción.

En relación con la segunda de esas prioridades estratégicas, se asignó al Comité de Normas Profesionales (PSC²) y sus Subcomités³ la tarea de desarrollar y promover las Normas Internacionales para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y la Guía de la INTOSAI sobre la Gobernanza (INTOSAI GOV), para de este modo perseguir un propósito más general del PSC: promover unas EFS fuertes, independientes y multidisciplinarias, y estimularlas para que se conduzcan mediante el ejemplo y desarrollen normas profesionales apropiadas y efectivas.

Por ello, después de una ardua labor de este Comité, se presentó, durante el XX Congreso de la organización (INCOSAI⁴), celebrado en Johannesburgo (Sudáfrica), un reporte del trabajo realizado durante el período 2007-2010⁵, así como

* Ponencia base elaborada por la Auditoría Superior de la Federación de México con ocasión de la XXII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Gramado, Brasil, 2012.

1 Por sus siglas en inglés: *International Standards for Supreme Audit Institutions*.

2 Por sus siglas en inglés: *Professional Standards Committee*.

3 El PSC se encuentra integrado por cinco Subcomités: El Subcomité de Auditoría Financiera (FAS), el Subcomité de Auditoría de Gestión (PAS), el Subcomité de Auditoría de Cumplimiento (CAS), el Subcomité de Normas de Control Interno y el Subcomité de Contabilidad e Información. Adicionalmente, el PSC ha establecido Grupos de Proyectos de Transparencia y Rendición de Cuentas y Control de Calidad de la Auditoría.

4 Por sus siglas en inglés: INCOSAI, *International Congress of Supreme Audit Institutions*.

5 Véase ANEXO I.

la lista de documentos que deberían aprobarse en tal Reunión y el trabajo planificado para el lapso 2011-2013.

De este modo, se presentaron ante el Congreso, y se aprobaron, 35 ISSAI y dos INTOSAI GOV⁶, con las cuales el marco de la INTOSAI de normas profesionales fue consolidado en un conjunto global de normas y directrices. Las ISSAI establecen los principios fundacionales, los prerequisites para el funcionamiento óptimo de las EFS, los principios fundamentales y las directrices de la auditoría; y el propósito de las INTOSAI GOV es estimular la gobernanza en el sector público.

Estos documentos representan la esencia de la auditoría del sector público y la expectativa, tanto del Comité como de la organización, de que las EFS las encuentren útiles y que las mismas les sirvan de apoyo en su práctica diaria de auditoría.

Desde esta perspectiva, la organización articuló los llamados acuerdos de Johannesburgo, en los cuales, en vista de su función institucional de asistir a las EFS, e implementar efectivamente el marco de las ISSAI en cada una de ellas, reconociendo su independencia para determinar su propio enfoque consistente con la legislación nacional, requirió a sus miembros y a otras partes interesadas que utilizaran el marco de las ISSAI como marco común de referencia para el sector de la auditoría pública; midieran su propio desempeño y su dirección de auditoría, contrastándolas con estas normas; **las implementaran de acuerdo con sus mandatos y con sus legislaciones y regulaciones nacionales;** profundizaran su conocimiento en los ámbitos global, regional y nacional; e intercambiaran la experiencia, las buenas prácticas y los desafíos afrontados en tal implementación con los responsables del desarrollo y la revisión de las ISSAI y las INTOSAI GOV, para finalmente mantenerlas actualizadas, conservar su relevancia y óptimo nivel de desarrollo.

Como consecuencia de ello, el Comité ha establecido 4 categorías de las ISSAI sobre auditoría para un mejor desarrollo de las mismas. Un Nivel 1 para desarrollar los fundamentos de la auditoría gubernamental, desde un enfoque filosófico y conceptual, la relevancia de la

⁶ Véase Cuadro Anexo de documentos aprobados en el XX INCOSAI.

fiscalización y la definición de sus objetivos; un Nivel 2, para establecer los requisitos previos para el funcionamiento y conducta de los organismos auditores; el Nivel 3 para desarrollar los principios fundamentales para la realización de las auditorías; y finalmente, el Nivel 4 para establecer las directrices operacionales específicas de la auditoría.

Para el período 2011-2013, el PSC, como Comité encargado de seguir construyendo el marco de las ISSAI, ha desarrollado tres áreas de enfoque:

- Armonizar la colección actual de las ISSAI y de ese modo asegurar la consistencia de su marco.
- Aumentar el conocimiento del marco de las ISSAI y preparar el terreno para implementar las ISSAI y las INTOSAI GOV en las EFS; y
- Seguir desarrollando y manteniendo las ISSAI y las INTOSAI GOV, y observar durante el proceso el principio de enfoque dual de la INTOSAI en la fijación de normas.

El propósito del Proyecto de Armonización consiste en proporcionar una base conceptual para auditar el sector público y asegurar la consistencia en el marco de las ISSAI. Por tanto, el Proyecto de Armonización se centrará en la revisión y el desarrollo de los principios fundamentales de auditoría sobre el Nivel 3 en el marco de las ISSAI, el cual ofrecerá consistencia en todo el marco. La numeración y el momento de los diferentes borradores de las ISSAI, serán abordados por el grupo de proyecto y concertados por el Comité de Seguimiento del PSC. Finalmente, el proyecto se llevará a feliz término de acuerdo con el debido proceso para el desarrollo, la revisión y el retiro de las ISSAI y las INTOSAI GOV y será presentado en el XXI INCOSAI a llevarse a cabo en China, en octubre de 2013.

El cometido del PSC es asegurar que las EFS y los socios externos relevantes se familiaricen con el marco de las ISSAI y con los beneficios asociados a la aplicación de normas de auditoría desarrolladas específicamente para la auditoría del sector público.

La implementación del marco de las ISSAI será una tarea exigente,

que requiere una atención a nivel global, regional y nacional. La INTOSAI ha proporcionado una estrategia clara para implementar el marco de las ISSAI y ha realizado variadas actividades para facilitar una implementación exitosa.

Dentro de estas estrategias, la INTOSAI decidió establecer un encargado dentro de cada Grupo Regional de Trabajo para llevar a cabo el seguimiento e informar al Comité del progreso observado. Para el Grupo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), del cual la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela forma parte, tal trabajo correspondió a la Auditoría Superior de la Federación de México, y con ocasión de la última Reunión de la Organización realizada en noviembre de 2012, en Gramado, Brasil, presentó un informe como parte del Tema Técnico 2, (que será presentado a continuación), en el cual se condensa la verificación del trabajo realizado en la Región a partir del envío de un documento guía y de las respuestas y contribuciones realizadas por cada una de las EFS participantes, dilucidando sobre la factibilidad de la implementación, los desafíos que esta implica para cada una de ellas, las adaptaciones legales requeridas en cada caso, así como los beneficios y la extensión de tal práctica a sus órganos auditores nacionales en sus diferentes niveles.

La Aplicación de las Normas Internacionales de Auditoría en la OLACEFS

Resumen Ejecutivo de la propuesta inicial y documento guía

La Auditoría Superior de la Federación de México elaboró el documento técnico, tomando como base el trabajo desarrollado por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en lo que se refiere a las Normas Internacionales de Auditoría.

La INTOSAI opera en torno a su Plan Estratégico 2011-2016 que abarca cuatro metas, a saber:

1. Rendición de Cuentas y Normas Profesionales
2. Creación de Competencias Institucionales
3. Compartir Conocimientos y,
4. Organización Internacional Modelo

Dentro del ámbito de la Meta 1, la INTOSAI se ocupa de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Las también llamadas **ISSAI**, por su acrónimo en inglés, que son normas profesionales emitidas con la aprobación del Congreso de la INTOSAI, su máxima autoridad.

Las normas que emite la INTOSAI se estructuran en torno al **Marco de Normas Internacionales** (también llamado Marco de ISSAI), que permite categorizarlas según ciertos principios de clasificación en cuatro niveles jerárquicos, obteniendo un código específico de uno a cuatro dígitos según el nivel del que se trate⁷:

- El nivel 1 se ocupa de los fundamentos de la auditoría gubernamental.
- El nivel 2 cubre los requisitos previos para el adecuado funcionamiento y conducta profesional de los organismos auditores.
- El nivel 3 incluye todos aquellos principios fundamentales para la realización de las auditorías.
- Finalmente, el nivel 4 se refiere a las directrices de auditoría, es decir, todos los principios traducidos a directrices específicas, detalladas y su operación.

El propósito del Marco es brindar un fácil acceso a una colección completa y actualizada de normas profesionales apropiadas y efectivas, así como directrices de buenas prácticas para los auditores del sector público. El valor agregado de este Marco es la certeza para el auditor gubernamental de que el desarrollo y la actualización de

⁷ Para mejor referencia sobre los Principios de Clasificación del Marco Normativo de la INTOSAI, se sugiere consultar la página Web: <http://www.issai.org/composite-336.htm>

las normas de INTOSAI siguen un debido proceso, que considera procedimientos de revisión técnica rigurosos y sistematizados. Esto contribuye a lograr la meta ulterior del Marco: promover organismos auditores fuertes, independientes y multidisciplinarios.

Nivel 1. Principios Fundamentales de la Auditoría Gubernamental

Actualmente en este nivel, se incluye un solo documento: **Declaración de Lima (ISSAI 1)**⁸, que articula el enfoque filosófico y conceptual de la INTOSAI.

Dentro del Marco de Normas Internacionales de la INTOSAI, este documento es el rector, pues destaca la relevancia de la fiscalización y define sus objetivos, a saber:

- La apropiada y eficaz utilización de los recursos públicos;
- la búsqueda de una gestión pública rigurosa;
- la regularidad en la acción administrativa y,
- la existencia de información objetiva a los poderes públicos y al país.

Asimismo, la Declaración de Lima justifica la existencia de los organismos auditores, que contribuyen a la eficacia de las decisiones gubernamentales, particularmente ante la necesaria intervención estatal en los sectores socioeconómicos, y a la estabilidad y al desarrollo de los Estados. Además, señala la finalidad y beneficios tanto de los controles previo y posterior, como de la auditoría interna y externa.

Nivel 2: Requisitos Previos para el Funcionamiento de las EFS y conducta profesional de los organismos auditores.

El segundo nivel del Marco de Normas Internacionales de la INTOSAI, se refiere a los requisitos previos para el adecuado funcionamiento y conducta profesional de los organismos auditores. En esta categoría se incluyen las siguientes Normas Profesionales:

⁸ Documento disponible en español en: [http://www.issai.org/media\(356,1033\)/ISSAI_1S.pdf](http://www.issai.org/media(356,1033)/ISSAI_1S.pdf)

- ISSAI 10: Declaración de México sobre Independencia.
- ISSAI 11: Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS.
- ISSAI 20: Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas.
- ISSAI 21: Principios de Transparencia y Responsabilidad – Principios y Buenas Prácticas.
- ISSAI 30: Código de Ética.
- ISSAI 40: Control de Calidad para las EFS.

Nivel 3: Principios Fundamentales para la Realización de Auditorías

En el Nivel 3 del Marco de Normas Internacionales de la INTOSAI, se encuentran los Principios Fundamentales para la Realización de Auditorías. En este nivel se encuentran las siguientes normas profesionales:

- ISSAI 100: Postulados Básicos de la Fiscalización Pública.
- ISSAI 200: Normas Generales de Fiscalización Pública, y Normas sobre los Derechos y el Comportamiento de los Auditores.
- ISSAI 300: Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública.
- ISSAI 400: Normas para la Elaboración de los Informes en la Fiscalización Pública.

Cabe señalar que actualmente el Comité de Normas Internacionales de la INTOSAI trabaja en su reformulación completa, a tal grado que se prevé la sustitución por las siguientes normas profesionales:

- ISSAI 100: Principios Fundamentales de la Fiscalización del Sector Público.
- ISSAI 200: Principios Fundamentales de las Auditorías Financieras.
- ISSAI 300: Principios Fundamentales de las Auditorías de Desempeño.

- ISSAI 400: Principios Fundamentales de las Auditorías de Cumplimiento.

Con esta reforma, el Nivel 3 establecerá el marco de referencia básico para la fiscalización del sector público a partir de requerimientos fundamentales y principios de auditoría que tienen por objeto expresar la esencia de la auditoría gubernamental

Nivel 4: Directrices de Auditoría

Por otra parte, en el Nivel 4 de Normas Internacionales se hallan las llamadas Directrices de Auditoría, es decir, principios traducidos a directrices específicas, detalladas y mayormente operacionales.

En suma, el Nivel 4 integra alrededor de 60 directrices sujetas actualmente a un proceso de revisión exhaustivo, cuya aprobación tendrá efectos en noviembre de 2013.

Se recomienda que dada su especificidad, será responsabilidad de cada organismo auditor la elección de las directrices que más convengan de acuerdo a sus mandatos, intereses y programas de auditoría.

Directrices para la Buena Gobernanza

Existe una quinta clasificación dentro del Marco de las Normas Internacionales de la INTOSAI, que se refiere a las Directrices para la Buena Gobernanza: *INTOSAI GOVs*⁹.

Estas contienen orientaciones sobre control interno, normas de contabilidad y otras materias dentro de la esfera de responsabilidad administrativa.

Propuesta de estrategia para OLACEFS presentada en el documento guía enviado a los miembros

- Se propuso que los integrantes de la OLACEFS consideraran la aprobación de un programa de trabajo que genere las condiciones para que, mediante un acuerdo regional, se adopten

⁹ Por sus siglas en inglés.

e instrumenten, de manera individual, las normas de la INTOSAI en los niveles 1 y 2 de su Marco Normativo¹⁰, relativas a los fundamentos de la auditoría gubernamental, los requisitos previos para el adecuado funcionamiento y conducta profesional de los organismos auditores, y los principios fundamentales de la fiscalización, respectivamente.

- Asimismo se propuso alcanzar un acuerdo regional para que en una segunda etapa se adopten e instrumenten las normas del nivel 3; las cuales están siendo revisadas por el Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, y que serán aprobadas en noviembre de 2013 en el INCOSAI XXI.

Se presentaron dos líneas de acción para la consideración de la Asamblea General:

1. Establecimiento de una Comisión Técnica Especial dentro de la OLACEFS que genere y/o canalice información sobre las normas profesionales de la INTOSAI, promueva y dé seguimiento a su implementación por cada una de las EFS integrantes de la organización, mediante un programa de trabajo calendarizado.

Esta instancia técnica operaría como vínculo permanente entre el Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI y la OLACEFS, a efecto de mantener informados a sus miembros sobre las actualizaciones o novedades en materia normativa, coadyuvar a la implementación del marco de las ISSAI en la región, así como transmitir al Comité de Normas Profesionales las inquietudes y retos en la adopción y adecuación de este marco normativo.

2. Que la certificación profesional que se promueva dentro de la OLACEFS, a través del Comité de Capacitación Regional (CCR), tenga como eje principal el marco normativo de la INTOSAI.

¹⁰ Para mayor información, véase la sección correspondiente al Marco Normativo de la INTOSAI y los Principios de Clasificación, incluida en la propuesta inicial.

Preguntas realizadas a los miembros de la OLACEFS

1. ¿Considera factible la implementación en su EFS de las normas de la INTOSAI, en sus primeros dos niveles? ¿Cuáles serían los principales desafíos?
2. ¿Cuáles serían las principales adaptaciones legales, normativas y organizacionales para que las normas de la INTOSAI sean aplicables en su institución?
3. ¿Qué beneficios traería la implementación de las normas de la INTOSAI en su país?
4. ¿Considera que es factible que estas normas sean utilizadas por otros órganos fiscalizadores en su país?
5. ¿Cuál es su opinión respecto a la creación de una Comisión Técnica Especial, dentro de la OLACEFS, que genere información sobre las normas y de seguimiento sobre la implementación de las mismas entre los miembros de nuestra organización?

Análisis de las respuestas presentadas por los miembros de la OLACEFS

Se recibieron contribuciones de los siguientes miembros de la Organización:

- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.
- Contraloría General de la República de Chile.
- Contraloría General de la República de Cuba.
- Contraloría General del Estado del Ecuador.
- Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras.
- Contraloría General de la República de Panamá.
- Contraloría General de la República del Paraguay.
- Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela



La Auditoría Superior de la Federación de México agradece los valiosos aportes realizados por estas Entidades de Fiscalización Superior. En ellas, se recogen elementos trascendentes para definir el futuro de la implementación de las normas profesionales de la INTOSAI en nuestra región.

Adicionalmente, la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS hizo llegar un documento de parte del órgano de fiscalización de Taiwán.

Se presenta a continuación un balance sobre las posiciones señaladas en los aportes nacionales recibidos.

Factibilidad de la implementación

En términos generales, los integrantes de la OLACEFS consideran que es factible la implementación de las normas. La mayoría de ellos asegura que de hecho muchos de los principios están plasmados en la normativa aplicable de sus respectivos países.

En las respuestas presentadas queda de manifiesto que en el caso de las entidades con facultades constitucionales que las dotan de autonomía técnica, la posibilidad de utilizar las normas profesionales de la INTOSAI es mayor.

Desafíos

En Brasil, la implementación de las normas de la INTOSAI se encuentra en un estado avanzado, se reconoce, sin embargo, que el desafío se centra en un plan de implementación.

En Venezuela, se reconoce que el desafío es la adaptación de las normas a la realidad nacional.

Por su parte, Ecuador señala como reto las gestiones que se tendrían que realizar ante la Asamblea Nacional para lograr que las normas de la INTOSAI se reflejen en el marco legal que regula las competencias y facultades de la Contraloría General del Estado.

La Contraloría General de la República de Panamá especifica la necesidad de un diagnóstico de la normativa actual para identificar

los cambios que se requerirían, así como la elaboración de procedimientos y guías de auditoría en línea con las normas de la INTOSAI.

La Contraloría General de la República de Chile identifica como un elemento requerido para la implementación de las normas profesionales la creación de una Unidad de Calidad-Gestión de resultados, con la cual se buscaría administrar los riesgos relativos a la calidad de los trabajos y las labores institucionales.

En otros documentos, se menciona como desafío la capacitación del personal y el contar con los suficientes recursos humanos y financieros.

Adaptaciones legales y normativas requeridas para la implementación de las normas

Las respuestas de los miembros en este apartado fueron muy variadas. Sin embargo, se puede identificar tres grandes vertientes:

- 1) Modificación de la normativa interna (normas, lineamientos y guías de auditoría).
- 2) Modificación a la normativa interna y la legislación que regula la fiscalización superior (Constitución y/o Ley secundaria).
- 3) Modificación de la legislación que regula la fiscalización superior.

En los casos de Chile, Cuba y Honduras no se percibe la necesidad de cambios de este tipo.

Beneficios

Los beneficios que se identifican al utilizar las normas profesionales de la INTOSAI son variados. Se reconocen cuatro tipos de beneficios:

- 1) La mejora en la operación de las Entidades de Fiscalización, a través de una mayor calidad en su trabajo.

2) El aumento de la credibilidad en la labor de auditoría gubernamental, lo que podría conllevar a una mejor percepción respecto al valor y al beneficio de la fiscalización superior.

3) Una fiscalización gubernamental guiada por normas profesionales puede tener efectos positivos sobre la gestión de este mismo ámbito, al permitir, en términos de la Contraloría General de la República de Chile, “un control más eficaz de los recursos que administran las instituciones públicas”.

4) La generación de un lenguaje común entre las organizaciones encargadas de la fiscalización superior permitiría un intercambio más efectivo de experiencias y buenas prácticas.

Utilización de las normas por otros órganos de fiscalización del país

En la mayoría de los casos se menciona como factible que las entidades de fiscalización sub-nacionales puedan hacer uso de las normas profesionales de la INTOSAI.

Destaca el aporte realizado por la Contraloría General de la República de Cuba, que asegura que es posible esta utilización por todos los órganos de fiscalización en el país, toda vez que se ha establecido un Sistema Nacional de Auditoría, que está conformado por los rubros de auditoría interna y externa, a nivel nacional, provincial y municipal.

En el caso de Venezuela, se afirma que la Contraloría ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal externo e interno, y que ha sido dotada de amplias competencias para dictar normativas en materia de auditoría gubernamental.

Ecuador señala que dependerá de cada Órgano de Control, en el ámbito de su competencia, luego del análisis legal y técnico, si es factible o no la aplicación de las normas.

Por su parte, la Contraloría General de Chile menciona que “la naturaleza de las fiscalizaciones difiere en el caso de Chile, pues los otros órganos fiscalizadores lo hacen respecto de privados”.

Creación de una Comisión Técnica Especial de la OLACEFS

No existe consenso en la propuesta. Chile y Cuba no consideran apropiada esta alternativa.

Asimismo, la Contraloría General de Venezuela hace ver que “tal Comisión, de acuerdo con la nueva propuesta de acta constitutiva, sería más bien un grupo de trabajo, pues su duración debería ser por un lapso de tiempo determinado – mientras dure la realización del mandato para el que fue creado- y no de carácter permanente, como es el caso de los Comités y Comisiones”.

Conclusiones y propuestas

1. La adopción de las normas profesionales de la INTOSAI en sus dos primeros niveles, es aceptada por los miembros de la OLACEFS que contribuyeron con este tema técnico.
2. Se reconocen los beneficios externos e internos derivados de utilizar las normas profesionales de la INTOSAI.
3. Sin embargo, la implementación de las normas presenta diversos desafíos:
 - Modificación de legislación y normativa interna.
 - ◆ Suficiencia de recursos humanos y financieros.
 - ◆ Capacitación.
 - ◆ Establecimiento de planes internos de implementación.
4. No existe consenso respecto a la creación de una instancia dentro de la OLACEFS para dar seguimiento al proceso de adecuación e implementación del uso de las normas de la INTOSAI.

Recomendaciones:

1. Que la Asamblea de la OLACEFS recomiende la utilización de las normas profesionales de la INTOSAI en el desempeño de sus funciones.

2. Que exista una estrategia de difusión respecto al contenido de las normas de la INTOSAI. Se recomienda incluir un *link* en el sitio Web de la OLACEFS, que permita el acceso a la página de internet del marco normativo de la INTOSAI en español.

3. Que la Asamblea asigne a un ente ya establecido en la estructura de la OLACEFS—Secretaría Ejecutiva o la Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas, la función de dar seguimiento a la adopción e implementación de las normas, tomando en cuenta los siguientes elementos:

- Necesidad de un plan de adopción bajo los siguientes plazos:
 - ♦ Finales de 2013: adopción e instrumentación voluntaria de los miembros de la OLACEFS de los dos primeros niveles de las normas de la INTOSAI.
 - ♦ Finales de 2014: adopción e instrumentación voluntaria de los miembros de la OLACEFS del tercer nivel de las normas de la INTOSAI.
- Desafíos en la implementación:
 - ♦ Planificación de adecuaciones legales y operativas para instrumentar las normas.
 - ♦ Detección de necesidades de capacitación.
 - ♦ Establecimiento de programas de capacitación.
 - ♦ Proyecto de certificación profesional de la OLACEFS basado en las normas de la INTOSAI.

Monitoreo del proceso de adopción e instrumentación de las normas entre los miembros de la OLACEFS, por parte de la instancia que

designe la Asamblea; éste debe ser un tema de análisis por parte del Consejo Directivo y la misma Asamblea.

Adaptación y Aplicación de las Normas Profesionales de la INTOSAI por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela

La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR) como miembro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), sigue los lineamientos establecidos por estas Instituciones y adapta su normativa legal a las Normas Internacionales de la INTOSAI (ISSAI por sus siglas en inglés), con la finalidad de optimizar el ejercicio de la Auditoría de Estado y unificar los criterios y principios en esta materia mediante el establecimiento de un marco normativo para la evaluación de la gestión pública y el ejercicio de la actividad del auditor, generando así una mayor credibilidad y confianza en la opinión pública sobre sus actuaciones.

La finalidad última de la INTOSAI, con el impulso dado por su Comité de Normas Profesionales al establecimiento y la adaptación de este marco normativo en cada Entidad Fiscalizadora Superior nacional, es la de promover organismos auditores fuertes, independientes y multidisciplinarios, lo que se concreta para la Contraloría General de la República a través de lo establecido en su Plan Estratégico 2009-2015, específicamente dentro de su Objetivo Institucional N°2 que insta a Fortalecer la Auditoría de Estado y el Control del Patrimonio Público, a través de la mejora de la calidad de este proceso¹¹.

Dentro de este Marco de desarrollo, el Máximo Organismo Contralor y rector del Sistema Nacional de Control Fiscal ha considerado posible tal implementación, pues los denominados aspectos pautados para ser implementados en el año 2013, y que constituyen el Nivel 1 y 2 de las categorías establecidas por la INTOSAI en la materia de Rendición

11 Plan Estratégico 2009-2015 de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. Objetivo específico N° 2.1: Mejorar la calidad del proceso de Auditoría de Estado y Determinación de Responsabilidades.

de Cuentas y Normas Profesionales (enfoque filosófico y conceptual de los objetivos de las Normas Profesionales; y requisitos previos para el funcionamiento y conducta de los organismos auditores, respectivamente), ya se encuentran ampliamente desarrollados en nuestro ordenamiento jurídico, a través de diversos instrumentos normativos de rango constitucional y legal, por lo que pueden fortalecerse y complementarse con la implementación de las ISSAI.

Sin embargo, el principal desafío para dicha implementación, ha sido el de revisar pormenorizadamente cada uno de los postulados de las ISSAI y adecuarlos al marco normativo que se propone, mediante la promulgación de un instrumento de rango sublegal que la CGR debe dictar a tal efecto, reformando o derogando la normativa vigente hasta el momento en la materia (Normas Generales de Auditoría de Estado, Normas Generales de Control Interno y Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno), y que se debe llevar a cabo en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley que rige su funcionamiento, en sus artículos 3, 14 numeral 12, y 33 numerales 1 y 9, en concordancia con el artículo 7 de su Reglamento¹²; los cuales establecen que la institución goza de la potestad para dictar normas reglamentarias en las materias de su competencia; fomentar el carácter profesional y técnico en el ejercicio del control fiscal; dictar las políticas, reglamentos, normas, manuales e instrucciones para tal ejercicio del control y para la coordinación del control fiscal externo con el interno y para elaborar proyectos de ley y demás instrumentos normativos en la materia.

Asimismo, la adaptación de tal normativa debe ser implementada en todos los órganos sujetos a la rectoría ejercida por la institución dentro del Sistema Nacional de Control Fiscal¹³, es decir, las contralorías estatales, municipales y distritales, la Contraloría de la Fuerza Armada

12 Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.240, del 12 de agosto de 2009.

13 Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Artículo 7: "El control fiscal interno de los órganos y entidades señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley, funcionará coordinadamente con el de control fiscal externo, de acuerdo con las normas e instrucciones que al efecto dicte la Contraloría General de la República en su carácter de órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal".

Nacional Bolivariana, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, además de todos las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos y Entes establecidos en el artículo 9, numerales 1 al 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal¹⁴ para una efectiva puesta en práctica de tales preceptos, que permita optimizar la gestión pública de control a nivel nacional.

Finalmente, a la luz de todas estas apreciaciones, la Contraloría General de la República ha dictado las **Normas Generales de Auditoría de Estado**¹⁵ el día 22 de mayo del presente año (2013), considerando que la Auditoría de Estado atiende al interés general de la sociedad y coadyuva al logro de los objetivos del Estado, toda vez que es el medio idóneo para verificar que la gestión pública se ha realizado con apego a las disposiciones constitucionales, legales, sublegales y técnicas que resulten aplicables, así como con exactitud, sinceridad, eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto; y que exige a quienes se les encomienda su ejecución, particulares virtudes éticas para garantizar la objetividad e imparcialidad de sus resultados.

Dichas Normas Generales de Auditoría contienen 8 Capítulos. En el primero de ellos se establecen los principios generales de la Auditoría, sus objetivos y fases, entre otros aspectos. En el segundo capítulo se establecen las normas relativas al auditor, para proseguir en el capítulo tres con aquellas relacionadas con la planificación y el programa de trabajo; y continuar con su ejecución (capítulo IV); la presentación de los resultados (capítulo V); las normas relativas a su seguimiento (capítulo VI) y finalmente con los papeles de trabajo (capítulo VII) y sus disposiciones finales (capítulo VIII).

Documentos aprobados por el XX INCOSAI. El XX INCOSAI aprobó los siguientes documentos presentados por los comités y subcomités de la INTOSAI.

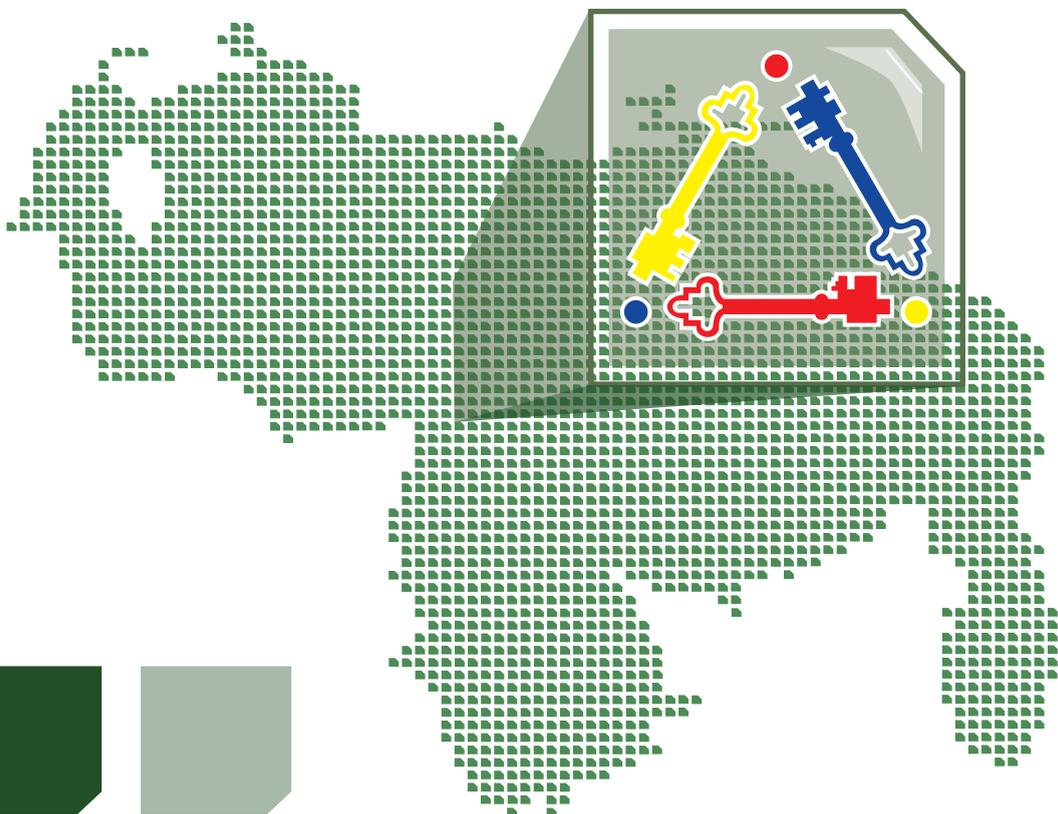
14 Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013, Extraordinario, del 23 de diciembre de 2010.

15 Publicadas en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.172 del 22 de mayo de 2013.

Anexos

ISSAI	TÍTULO
ISSAI 20	<i>Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas</i>
ISSAI 21	<i>Principios de Transparencia y Buenas Prácticas de Rendición de Cuentas</i>
ISSAI 40	<i>Control de Calidad para las EFS</i>
ISSAI 1000	<i>Introducción General a las Directrices de Auditoría Financiera de la INTOSAI</i>
ISSAI 1003	<i>Glosario de Términos de las Directrices de Auditoría Financiera de la INTOSAI</i>
ISSAI 1200	<i>Objetivos Generales del Auditor Independiente y la Conducción de una Auditoría de acuerdo con las Normas Internacionales de Auditoría</i>
ISSAI 1210	<i>Acuerdo de los Términos de Compromisos de Auditoría</i>
ISSAI 1240	<i>Las Responsabilidades del Auditor en caso de Fraude en una Auditoría de Estados Financieros</i>
ISSAI 1250	<i>Consideraciones sobre Leyes y Regulaciones en una Auditoría de Estados Financieros</i>
ISSAI 1265	<i>La Comunicación de Deficiencias en el Control Interno a los Encargados de la Gobernanza y la Administración</i>
ISSAI 1320	<i>La Materialidad en la Planificación y la Ejecución de una Auditoría</i>
ISSAI 1402	<i>Consideraciones de Auditoría Relativas a la Entidad que utiliza una Organización de Servicio</i>
ISSAI 1500	<i>Consideraciones sobre la Relevancia y la Confiabilidad de la Evidencia de Auditoría</i>
ISSAI 1501	<i>La Evidencia de Auditoría – Consideraciones Específicas sobre Ítems Seleccionados</i>
ISSAI 1505	<i>La Confirmación Externa</i>
ISSAI 1510	<i>Compromisos de Auditoría Inicial – Balances de Apertura</i>
ISSAI 1520	<i>Procedimientos Analíticos</i>
ISSAI 1530	<i>Muestreo de Auditoría</i>
ISSAI 1540	<i>La Auditoría de Estimados de Contabilidad, incluidos los Estimados de Contabilidad del Valor Justo y las Revelaciones Relacionadas</i>
ISSAI 1550	<i>Partes Relacionadas</i>

ISSAI 1560	<i>Eventos Subsiguientes</i>
ISSAI 1570	<i>Asunto en Marcha</i>
ISSAI 1580	<i>Representaciones por Escrito</i>
ISSAI 1600	<i>Consideraciones Especiales – Auditorías de Estados Financieros de grupos (incluido el Trabajo de Auditores Componentes)</i>
ISSAI 1610	<i>Uso del Trabajo de los Auditores Internos</i>
ISSAI 1620	<i>Uso del Trabajo de un Auditor Experto</i>
ISSAI 1700	<i>Formación de la Opinión e Información sobre Estados Financieros</i>
ISSAI 1705	<i>Modificaciones a la Opinión en el Informe del Auditor Independiente</i>
ISSAI 1706	<i>Énfasis de los Párrafos de Temas y Párrafos Sobre Otros Temas en el Informe del Auditor Independiente</i>
ISSAI 1710	<i>Información Comparativa – Cifras Correspondientes y Estados Financieros Comparativos</i>
ISSAI 1720	<i>Las Responsabilidades del Auditor Relativas a otra Información en Documentos Contentivos de Estados Financieros Auditados</i>
ISSAI 3100	<i>Directrices de Auditoría de Gestión – Principios Clave y Apéndice</i>



Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades:

La Experiencia
en el Sistema Nacional de Control Fiscal

GESTIÓN DE ESTADO



La INTOSAI, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, es la organización central para la fiscalización pública exterior y su visión se centra en el intercambio de experiencias entre sus miembros que actualmente alcanzan el número de 191 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y que se encuentran distribuidas por las diferentes regiones del mundo. Dentro de su estructura organizacional, y en pro de la consecución de la Meta N° 2 de su Plan Estratégico, en cuanto a la Creación de Capacidades, la INTOSAI estableció la IDI: Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI, una organización sin fines de lucro, que actúa como la secretaría del desarrollo de capacidades y que actualmente se encuentra integrada por 189 EFS.

La IDI, aunque es una fundación con independencia organizativa y económica, reporta su trabajo a la INTOSAI; además de operar en estrecha cooperación con el Comité de Creación de Capacidades y con todos los demás Comités y Grupos de Trabajo relevantes que forman parte de la estructura de la INTOSAI.

Esta organización de Iniciativa para el Desarrollo, trabaja para mejorar la capacidad institucional de las EFS en países en crecimiento, (más de dos tercios de los miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI), mediante la implementación de programas de desarrollo basados en el abordaje de necesidades, sostenibles y de carácter cooperativo, en las regiones de la INTOSAI y en grupos de EFS, con el propósito de satisfacer las necesidades actuales y futuras de las partes interesadas.

La IDI durante su labor en estos años, ha obtenido como lecciones aprendidas, que los eventos aislados de capacitación no son suficientes para fortalecer a las EFS como instituciones, sino que es necesario desplazarse desde el aula de capacitación a la *capacitación por impacto*. Debido a ello, en el marco de su Plan Estratégico 2007-2012, la IDI experimentó varios cambios, destacando el referido a una

nueva perspectiva de capacitación y una versión más amplia para el desarrollo de capacidades, que deriva de programas más extensos con un doble objetivo: fortalecer a las EFS como instituciones y desarrollar las capacidades de su personal profesional.

Conceptos Básicos

Para comprender el sentido del Programa de Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades (DNDC) establecido por la IDI, es necesario entender sus componentes esenciales y el sentido general.

En un primer momento se hace esencial establecer el concepto de *Capacidades*, refiriéndose a las habilidades, los conocimientos, los procesos, las estructuras, los sistemas y en general, a las maneras de trabajar, que hacen que un organismo, en este caso, los órganos de control fiscal, al ejercer sus competencias, logren los resultados esperados y el impacto deseado.

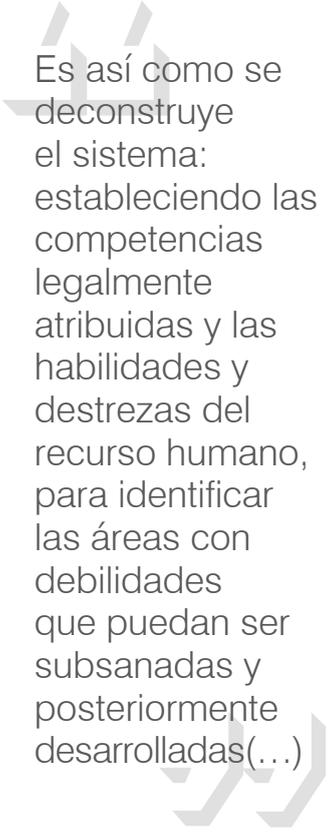
De este modo el vocablo *Capacidades* se vincula al ámbito no sólo profesional o de *Capacidades Profesionales*, sino que abarca las *Capacidades Institucionales*. Las *Capacidades Profesionales* están conformadas por el conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes con las que cuenta el personal para trabajar de manera efectiva, de acuerdo con sus requerimientos laborales, en aras de contribuir con el cumplimiento de las competencias legalmente atribuidas y lograr el impacto deseado. Y por otro lado, las *Capacidades Institucionales* se refieren a las competencias legales y organizacionales de las cuales disponen los organismos para alcanzar sus objetivos, desarrollar sus actividades y cumplir con las funciones de manera efectiva.

De este modo, se observa la amplitud en la que se desean desarrollar los ámbitos de las Entidades Fiscalizadoras y de sus Órganos de Control Fiscal, estableciendo, que no sólo es importante el desarrollo del capital humano en cuanto a la capacitación y entrenamiento laboral para el desempeño de sus funciones, sino que el concepto de *Capacidades* contiene la capacitación y el desarrollo de procesos a un nivel mucho más amplio y profundo, fortaleciendo las competencias

legalmente atribuidas a los órganos y ejerciéndolas de la manera más eficaz y eficiente posible.

Por ello, esta primera definición esbozada *supra* se une al concepto de *Desarrollo de Capacidades*, que vendría a actuar como el primer segmento sustancial de la denominación del Programa al cual se hace referencia, y que consiste en crear o fortalecer las habilidades, conocimientos, procesos, estructuras y sistemas, así como la forma de trabajar de un Órgano de Control Fiscal, considerando las fortalezas y oportunidades existentes para corregir las deficiencias que impiden el logro de los resultados esperados.

Por tanto, bajo esta estructura lógica, se establecen cuáles son las *Capacidades* de las EFS, para luego abarcar la noción de desarrollarlas o fortalecerlas. Aunque, claro está, debe llevarse a cabo un diagnóstico que permita determinar cuáles son las *Capacidades* que necesitan mayor atención y cuáles solo deben perfeccionarse o mantenerse estables. Es de este modo cómo encaja el otro segmento de la denominación del Programa, *Necesidades para el desarrollo de Capacidades*, o lo que es lo mismo, el conjunto de carencias, limitaciones, fallas o debilidades que deben ser subsanadas, con el fin de crear o fortalecer las capacidades institucionales y profesionales de un Órgano de Control Fiscal para ser efectivo. Lo que junto al último eslabón de la cadena, o primero según se vea, *Detección de necesidades*, constituyen un proceso exploratorio que permite determinar



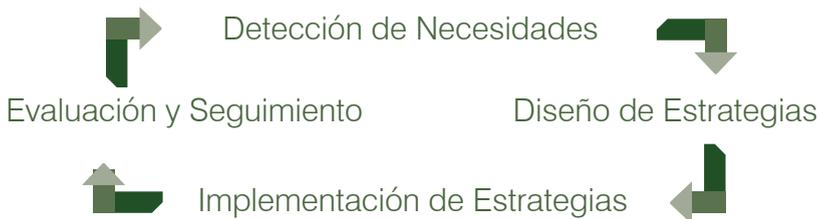
Es así como se deconstruye el sistema: estableciendo las competencias legalmente atribuidas y las habilidades y destrezas del recurso humano, para identificar las áreas con debilidades que puedan ser subsanadas y posteriormente desarrolladas(...)

en estos órganos las carencias, limitaciones, fallas o debilidades que pudieran tener respecto de todas sus capacidades para ser un Órgano de Control Fiscal efectivo.

Es así como se *deconstruye* el sistema: estableciendo las competencias legalmente atribuidas y las habilidades y destrezas del recurso humano, para identificar las áreas con debilidades que puedan ser subsanadas y posteriormente desarrolladas. Y, aunque bajo una primera observación, esta idea no parezca aportar nada nuevo, en realidad sí lo hace, pues delimita de forma organizada las estrategias y acciones que se requieren para desarrollar las Capacidades Institucionales y las Profesionales.

El *Desarrollo de Capacidades* es por ende un proceso continuo, iterativo y cíclico que comprende 4 etapas, tal y como se ilustra en el cuadro 1:

Cuadro 1



1. Detección de Necesidades:

Esta detección es sólo la etapa inicial del proceso a llevarse a cabo. Como ya se mencionó anteriormente, en ella se determinan las carencias, limitaciones, fallas o debilidades que impiden a un Órgano de Control Fiscal cumplir con su misión de manera eficaz.

El producto final de la detección de necesidades contiene los factores que contribuyen con las brechas y las iniciativas propuestas para resolverlas, las cuales son el insumo para diseñar las estrategias necesarias para desarrollar las capacidades de los Órganos.

2. Diseño de Estrategias:

En esta etapa se analizan las iniciativas que resultaron de la detección, se profundiza el diagnóstico y se formulan las estrategias, proyectos y actividades para desarrollar las capacidades en los OCF.

3. Implementación de Estrategias:

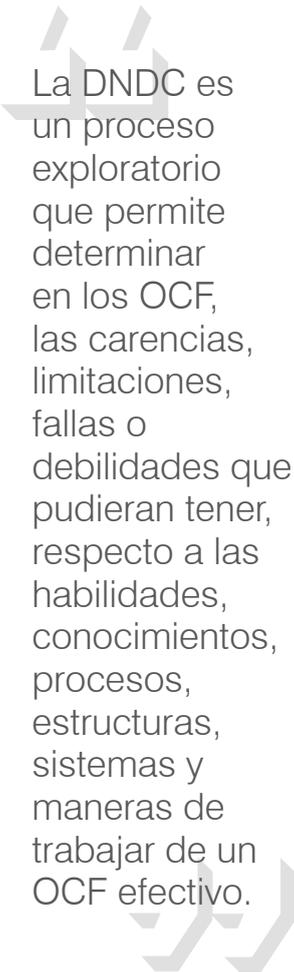
Corresponde a la etapa donde se ejecutan los proyectos y actividades que surgen de las estrategias diseñadas tendientes a subsanar las necesidades detectadas.

4. Evaluación y Seguimiento

Para asegurar el éxito del proceso, debe realizarse un seguimiento durante todas las etapas del proceso, con especial énfasis en la implementación de las estrategias; y luego de su implementación, para valorar así el desarrollo de las capacidades.

Finalmente, después de entender en qué consisten cada uno de los segmentos proposicionales del programa se puede definir en qué consiste la DNDC:

La **Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades**, es un proceso exploratorio que permite determinar en los Órganos de Control Fiscal, las carencias, limitaciones, fallas o debilidades que pudieran tener, respecto a las habilidades, conocimientos, procesos, estructuras,



La DNDC es un proceso exploratorio que permite determinar en los OCF, las carencias, limitaciones, fallas o debilidades que pudieran tener, respecto a las habilidades, conocimientos, procesos, estructuras, sistemas y maneras de trabajar de un OCF efectivo.

sistemas y maneras de trabajar de un órgano efectivo.

Al realizar la DNDC se pretende:

- Determinar las brechas existentes entre la situación en la que se encuentra el OCF en el momento de la detección y la situación deseada, establecida en un marco de referencia de un OCF efectivo según las buenas prácticas.
- Identificar los factores que contribuyen con las brechas encontradas.
- Recomendar iniciativas que orienten la formulación de estrategias dirigidas a desarrollar las capacidades del OCF.

(...)si las necesidades fueron bien detectadas, las estrategias cumplirán su propósito(...)

Este programa, es un estímulo para que los desarrolladores de capacidades actúen y formulen estrategias para lograrlo, por lo tanto debe llevarse a cabo cuidadosamente: si las necesidades fueron bien detectadas, las estrategias cumplirán su propósito.

El proceso en ejecución es un proceso constructivo, orientado al mejoramiento, y que en ningún momento debe tornarse en evaluación, ni investigación y debe estar respaldado por los cuadros gerenciales y el personal de la organización, para lograr un verdadero compromiso con el uso que se le dará a sus resultados.

Idealmente, la DNDC debe llevarse a cabo al inicio de cada ciclo para el desarrollo de capacidades, antes del diseño y ejecución de las estrategias institucionales y debe realizarse a intervalos regulares en razón

de que es un proceso cíclico y continuo. Si el medio ambiente y las realidades de un OCF son fluidos, la detección pudiera realizarse entre períodos de tres a cinco años, o de acuerdo con el ciclo de planificación estratégica del OCF, porque se trata de una fase esencial para el desarrollo de un plan estratégico.

La detección puede ser realizada por diferentes actores, pero en primer término debe ser realizada por funcionarios del órgano correspondiente, con miras a determinar sus propias necesidades y proponer iniciativas para resolverlas.

Marco de Referencia para el Desarrollo de Capacidades de los Órganos de Control Fiscal

El Marco de Referencia para la aplicación de la DNDC se refiere a los diferentes ámbitos y elementos que abarca la aplicación del Programa específicamente en los Órganos de Control Fiscal.

Este Marco puede ser entendido como un sistema, aun cuando para su estudio y análisis se haga necesario desarrollarlo por secciones o ámbitos. La noción principal es determinar, en función al criterio desarrollado por la OLACEFS y adaptado por la Contraloría General de la República para el Sistema Nacional de Control Fiscal, la situación en la cual se encuentra cada Órgano de Control Fiscal al momento de la detección, para determinar necesidades que requieran ser solventadas con iniciativas de desarrollo de capacidades.

Como ya se mencionó se puede hacer esa detección en relación con los diferentes ámbitos o áreas en que se ha segmentado el Marco de Referencia, para facilitar el proceso, sin dejar de lado la interrelación que existe entre ellos.

En el cuadro 2 se puede observar en detalle tanto los ámbitos como los elementos o aspectos principales que los componen:

Cuadro 2

Ámbito 1	Ámbito 2	Ámbito 3	Ámbito 4	Ámbito 5	Ámbito 6	Ámbito 7
Marco Normativo	Gestión corporativa	Capital humano	Métodos de auditoría y de otras actividades de control	Apoyo administrativo	Relaciones con partes interesadas	Resultados y valor agregado
Autonomía Competencias	Liderazgo y dirección Gestión de procesos Planeación Control de gestión Mejoramiento continuo Rendición de cuentas	Reclutamiento y Selección Inducción Capacitación Permanencia del talento humano Desarrollo profesional Bienestar Gestión y evaluación del desempeño	Normas y procedimientos de auditoría Uso de técnicas de auditoría asistidas por el computador Métodos de otras actividades de control	Recursos financieros Infraestructura Tecnologías de información y comunicación	Conocimiento de las partes interesadas Gestión de las relaciones Seguimiento y evaluación de las relaciones	Indicadores Categorías de valor (productos, resultados, logros, efectos, impactos)

El ámbito 1 se refiere al **Marco Normativo**. La condición deseada es que el OCF disponga de un marco normativo que regule su creación, establezca con claridad sus competencias, tipifique sus actuaciones y le permita satisfacer las necesidades que está llamado a atender.

Este ámbito se puede subdividir en dos elementos, la autonomía como asidero de las normas constitucionales, y sus competencias. Ellos, dentro del elemento de la autonomía, deben constituirse en los aspectos fundamentales que debe cumplir un OCF y con base en ellos se debe realizar la DNDC.

El ámbito 2 se refiere a la **Gestión Corporativa**. La condición deseada es que el OCF sea gestionado con sentido estratégico e integral de todos sus procesos, contando con sistemas, procedimientos y metodologías ajustados a una gerencia constructiva, efectiva y eficiente que logre un clima laboral y una cultura organizacional que propicien el logro de los objetivos institucionales.

Para efectos de este Marco de Referencia, la gestión corporativa se refiere tanto a la administración de una organización de cara a sus responsabilidades sociales, políticas y económicas, perspectiva en la cual son fundamentales los principios de apertura, transparencia y cultura de rendición de cuentas; como al plano de las relaciones internas, para construir y mantener un ambiente y condiciones de trabajo que estimulen el logro de los objetivos institucionales.

Conviene notar que éste es el ámbito cuyos límites con los restantes son más difíciles de trazar, debido al alcance que el gobierno y la gestión de una organización tienen respecto de todo su accionar. Sin embargo, trata de distinguirse al referir la gestión corporativa a las condiciones de estilo gerencial, cultura organizacional, políticas, procesos y demás regulaciones que definen, principalmente, cómo se dirige o administra una corporación o institución. El marco constitucional y legal que regula las funciones de los OCF marca unos límites primarios a la discrecionalidad de la gestión corporativa de un OCF y éstas, a su vez, le imprimen un rumbo estratégico y de integración institucional a la gestión del capital humano, a los procesos sustantivos o medulares de los OCF, al apoyo administrativo, mejoramiento continuo, relación con las partes interesadas y, por ende, al logro, medición, evaluación y gestión de los resultados e impactos alcanzados.

Los elementos primordiales de este ámbito son el Liderazgo y la Dirección; la Gestión de Procesos; la Planeación; el Control de Gestión; el Mejoramiento Continuo y la Rendición de Cuentas.

El ámbito 3 se refiere al **Capital Humano**. La condición deseada es que el OCF debe contar con un personal motivado y competente, en número suficiente para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva;

además de mantenerse y desarrollarse a través de óptimas políticas y prácticas de reclutamiento, desarrollo y retención. Estas políticas están dirigidas a crear y sostener competencias, lo que incluye conocimiento, destrezas, capacidades y conductas. Todas ellas deben identificarse para poder lograr el aseguramiento de la calidad de los servicios prestados por el OCF.

Los elementos dentro del ámbito del **Capital Humano** se refieren al Reclutamiento y Selección; la Inducción; la Capacitación; la Permanencia del Talento Humano; el Desarrollo Profesional; el Bienestar y finalmente la Gestión y la Evaluación del Desempeño.

El principal recurso de los OCF son sus funcionarios; son ellos los encargados de desarrollar los diversos procesos institucionales y se espera que lo hagan alineados a los objetivos, valores y demás aspiraciones institucionales. De allí la importancia de que el capital humano sea gestionado de una manera sistémica y acorde con las necesidades cualitativas y cuantitativas de los procesos integrados del OCF.

El ámbito 4 se refiere a los **Métodos de Auditoría y de otras actividades de Control**. La condición deseada es la aplicación por parte del OCF de normas de auditoría de amplia aceptación a nivel nacional, contando con manuales, guías y procedimientos formales y actualizados, para darle método a los procesos de auditoría. De igual manera, fijar pautas y procedimientos para regular los procesos atinentes a otras actividades de control como la Potestad Investigativa y Sancionatoria representada por la Determinación de Responsabilidades.

La regulación del ejercicio de las profesiones en el mundo, con base en prácticas de amplia aceptación, tiene su origen en la necesidad de convenir las condiciones básicas de quien ejerce una profesión, cómo lo hace y con qué garantías lo realiza con respecto a los usuarios de los servicios, así como para respaldar el desempeño del profesional. Los elementos de este ámbito son las Normas y Procedimientos de Auditoría; el Uso de Técnicas de Auditoría asistidas por el computador, y los métodos de otras actividades de control.

El ámbito 5 se refiere al **Apoyo administrativo**. La condición es que el OCF debe determinar, obtener, proporcionar y administrar de manera óptima, los recursos necesarios para asegurar la prestación de servicios de soporte y el suministro de infraestructura, materiales y equipo para sus procesos medulares y de apoyo, a efectos de garantizar el funcionamiento normal e integrado de la institución.

El apoyo administrativo se refiere a los procesos a través de los cuales se suministran servicios, infraestructura, materiales y equipo de soporte para los procesos medulares y de apoyo, en forma oportuna y eficiente, según las prioridades establecidas en la planificación del OCF, para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Las características del apoyo administrativo en una organización cumplen un papel relevante en la calidad del ambiente laboral, en el bienestar y operación normal del órgano. El liderazgo y estilo gerencial del titular y nivel gerencial también se fundamentan en esfuerzos constantes de procurar un apoyo administrativo de calidad. Los elementos fundamentales de este ámbito se circunscriben a los recursos financieros, la infraestructura y las tecnologías de la información y la comunicación.

El ámbito 6 se refiere a las **Relaciones con las partes interesadas**. La condición deseada es que el OCF conozca a las partes interesadas en su gestión, comprenda sus intereses, gestione con claridad de propósito las relaciones con éstas y dé seguimiento a sus requerimientos, con miras a mantener una relación apropiada, una comunicación efectiva y asegurar un mayor impacto de los productos y servicios derivados de la acción de control.

La efectividad del OCF en el cumplimiento de los objetivos para los cuales ha sido creado, depende de cuánto se ajusten sus productos y servicios a las necesidades que atienden. A su vez, la calidad de ese ajuste depende del conocimiento que tenga el OCF sobre las diversas partes interesadas y de la efectividad de la comunicación establecida con ellas. Este es un elemento primordial para la buena

gestión corporativa del órgano.

Entre los principales grupos de partes interesadas externas de un OCF están los ciudadanos, el Legislativo, los órganos y entes auditados y sus unidades de auditorías internas, los medios de comunicación, otros OCF y las instituciones profesionales y académicas. Los elementos clave a considerar son el Conocimiento de las partes interesadas; la Gestión de las Relaciones y el Seguimiento y Evaluación de las mismas.

Finalmente, el ámbito 7 se refiere a los **Resultados y el Valor Agregado**. La condición deseada es que el OCF fije metas cualitativas y cuantitativas de los productos y servicios que entregará a la sociedad, en cumplimiento de sus competencias, así como sobre el valor que espera agregar con esto, y evalúe el cumplimiento de esas metas con el fin de asegurarse que está atendiendo las necesidades de las diversas partes interesadas, según las prioridades definidas por el titular y la alta gerencia.

El OCF se crea y se dota de recursos para generar valor a la sociedad. Ese valor podría resumirse, en términos generales, en la confianza que puedan generar a la sociedad en cuanto a que existe una vigilancia profesional, efectiva, oportuna y eficiente del control y manejo de los recursos públicos, que redundará en mejoras en los servicios públicos y en los aportes que al OCF le corresponde, en la lucha contra la corrupción y la impunidad. Todo lo cual, finalmente, fortalece el régimen institucional y la gobernabilidad.

Además, fijar con transparencia metas para la gestión interna y sobre todo, para la generación de valor, son rasgos que distinguen a una organización pública con vocación de excelencia y de rendición de cuentas. La sociedad de cada país y el ordenamiento jurídico que lo respalda, espera que el OCF sea el eje principal del cabal cumplimiento de estos principios de buena gestión corporativa. Los elementos clave en este ámbito se circunscriben a los Indicadores y las Categorías de Valor en cuanto a los productos, resultados, logros, efectos e impactos.

De la descripción anterior de los ámbitos, se desprende, que el Marco de Referencia es una propuesta de sanas prácticas de gestión para las EFS de la OLACEFS, adaptado por la CGR, como órgano rector del SNCF, a partir de su experiencia, y que servirá como criterio contra el cual comparar la situación de cada OCF al momento de la detección, para determinar necesidades que requieran ser solventadas con iniciativas de desarrollo de capacidades.

El equipo de DNDC utilizará el Marco de Referencia para comparar la situación del OCF al momento de la detección, contra las condiciones propuestas por cada ámbito y sus elementos. Para esto, es necesario formular preguntas que lo orienten en la aplicación efectiva de las herramientas, con el fin de obtener información que le permita realizar un buen diagnóstico. Al respecto, se propone una dinámica básica de preguntas a realizar frente a las condiciones desarrolladas en cada ámbito.

De este modo, las debilidades se refieren a las carencias que se determinen y las fortalezas son las causas de los puntos fuertes y en esa medida, serán fuentes para determinar necesidades para el desarrollo de capacidades o posibilidades de cooperación para compartir experiencias exitosas.



(...)el Marco de Referencia es una propuesta de sanas prácticas de gestión para las EFS de la OLACEFS, adaptado por la CGR, como órgano rector del SNCF, a partir de su experiencia, y que servirá como criterio contra el cual comparar la situación de cada OCF al momento de la detección(...)

Programa de Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades (DNDC)

Una vez observados los ámbitos en que se debe realizar la detección de las necesidades del OCF, bajo esta nueva perspectiva de *capacitación por impacto*, y conscientes de que la efectividad del enfoque depende del diseño de programas tendentes a cubrir las necesidades de las diferentes EFS, la IDI inició el *Programa de Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades (DNDC)*, con el objetivo de determinar las necesidades comunes de las EFS dentro de sus regiones.

En el marco de este Programa, y como miembro de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, participó conjuntamente con las EFS de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, formándose para cada una de las citadas entidades, un equipo de trabajo que llevó adelante un proceso de detección de necesidades para el desarrollo de capacidades en sus respectivas EFS, y emitiendo un Informe en el cual se comunicaban esas necesidades. Cada equipo alcanzó así, las competencias para liderar nuevos procesos de detección de necesidades para el desarrollo de capacidades en sus EFS y, además, adquirieron los conocimientos y materiales necesarios para fungir como multiplicadores.

Por otra parte, la IDI dispuso de la información obtenida de los Informes emitidos sobre las necesidades comunes de las EFS participantes, para emprender los programas que permitieran crear las capacidades requeridas. En este sentido, es importante destacar la creación del Programa de Planificación Estratégica, como respuesta a las necesidades detectadas por seis EFS de la región OLACEFS.

Experiencia venezolana en la aplicación del Programa DNDC en el Sistema Nacional de Control Fiscal

En la República Bolivariana de Venezuela, la CGR como Máximo Órgano de control fiscal y rector del Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF), luego de hacerse partícipe de la implementación regional de estos nuevos programas y métodos de desarrollo de capacidades, trasladó esa experiencia, en una primera fase, y la aplicó al SNCF, concretamente sobre sus órganos de control fiscal externos y en la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI), como órgano rector del sistema de control interno en el país.

Es así que, en el marco de su Plan Estratégico 2009-2015, específicamente en relación con el Objetivo Institucional N° 1 *"Fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal"*, la CGR procedió a *"tropicalizar"* la metodología de la IDI para detectar las necesidades para el desarrollo de capacidades, a fin de poder aplicarla en los Órganos de Control Fiscal (OCF), con el fin de fortalecerlos, y por ende, consolidar el SNCF, mediante la detección de necesidades comunes, y facilitar su labor como órgano rector del mismo, en materia de creación de capacidades.

En ese orden de ideas, a inicios del año 2010 se diseñó y aplicó una Encuesta electrónica a las Contralorías Municipales de las ciudades capitales de los estados, de la región Capital, y de aquellas contralorías intervenidas por la CGR. Posteriormente, se aplicó nuevamente en el año 2011, previa adaptación, a las Contralorías estatales de los 23 estados del país. El citado instrumento se distribuyó en formato digital, y tuvieron acceso los OCF estatales, apoyados por la Dirección de Informática de la CGR. Una vez finalizado el proceso de descarga de información, la misma coadyuvó en el conocimiento y comprensión previa de la situación de tales OCF, a fin de orientar hacia dónde debía hacerse énfasis durante el desarrollo de un taller que se diseñaría sobre el tema, pues cada ítem reflejaba la condición de los elementos de cada ámbito para ese momento.

Posteriormente, las autoridades jerárquicas de los órganos de control fiscal suscribieron un Convenio con la CGR que establecía los propósitos y fines de esta actividad, así como los compromisos pactados dentro del programa.

El Taller denominado “*Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades*”, fue dictado en la sede de la Contraloría General de la República en dos oportunidades (2010 y 2011); en ambos casos con una duración de cinco días y basados en capacitar a los equipos designados para lograr los objetivos del programa, a saber: **Determinar las necesidades** para el desarrollo de capacidades en los OCF y **Crear competencia institucional** en la realización de la detección de necesidades a nivel de los OCF, para que detectaran sus propias necesidades.

De este modo, el objetivo general del Taller era “*brindar a los participantes los conocimientos y habilidades requeridas para poder llevar a cabo y apoyar a los OCF en los procesos de detección de necesidades para el desarrollo de capacidades*”, el cual se logró mediante seis sesiones que se muestran en el Cuadro 3:

Cuadro 3

Taller denominado “Detección de Necesidades para el Desarrollo de Capacidades

Introducción a la DNDC

Marco de Referencia para la DC

El Procedimiento para la DNDC

Herramientas para la DNDC

Caso Práctico

Plan para realizar la DNDC

En la primera sesión, **Introducción a la DNDC**, los participantes conocieron los antecedentes del Programa y entendieron en qué consiste la detección de necesidades para el desarrollo de capacidades. En la segunda sesión, **Marco de Referencia para el DC**, conocieron y entendieron cada uno de los ámbitos que lo conforman, así como los elementos que integran a cada uno de esos ámbitos. En la tercera sesión, **El Procedimiento para la DNDC**, conocieron los objetivos y las actividades básicas que debían realizar en cada una de las fases del procedimiento que seguirían para realizar la DNDC en sus OCF. En la cuarta sesión, **Herramientas para la DNDC**, comprendieron y aplicaron las técnicas de detección para explorar al OCF, presentadas en el contexto de la DNDC, y finalmente, poner en práctica en la quinta sesión, **Caso Práctico**, los conocimientos adquiridos para llevar adelante un proceso de detección en un caso que modela a un OCF, constituyendo una experiencia previa a la que vivieron los miembros del equipo de detección en sus respectivos organismos. Para culminar, en la sexta sesión, **Plan para Realizar la DNDC**, cada equipo elaboró el Plan Preliminar para la Detección de Necesidades de Desarrollo de Capacidades que aplicaría en su OCF.

El primero de estos talleres fue dictado en el año 2010 a un universo de 19 Contralorías Municipales, 7 contralorías del área metropolitana y 11 contralorías intervenidas, y al mismo asistieron 37 participantes. Posteriormente, el segundo taller se realizó en el año 2011, esta vez fue dirigido a los Órganos de Control Fiscal estatales y al mismo asistieron 93 participantes de 23 Contralorías estatales.

En ambos talleres, el proceso de DNDC se cumplió satisfactoriamente por cada uno de los equipos de detección en sus respectivos OCF, quedando documentados los resultados en un Informe Definitivo que incluyó las recomendaciones formuladas por los pares. En efecto, una vez concluida la detección, cada equipo remitió a la CGR, en formato digital, vía foro creado para tal fin en su plataforma *moodle*, el archivo contentivo del Informe Preliminar, el cual fue revisado en reunión realizada en la sede del máximo órgano contralor, por un par (OCF) seleccionado al azar, quien atendiendo a unos criterios

de evaluación previamente definidos, efectuó las sugerencias a que hubiere lugar para su consideración en la versión definitiva.

El Informe Definitivo destacó, en un aparte específico, las necesidades detectadas por cada equipo en su OCF, lo que en conjunto permitió a la CGR establecer cuáles eran las más comunes y sobre esa base, poder decidir cuál programa poder acometer en el marco del SNCF. Entre otras, cabe destacar las necesidades siguientes:

- Contar con Planes Estratégicos Institucionales y tácticos que tengan una línea en común, orientada por el órgano rector.
- Contar con Manuales de Normas y Procedimientos, formatos, políticas y otros documentos sub-legales, debidamente aprobados y actualizados que regulen los procesos medulares y de apoyo.
- Disponer de un Sistema de Indicadores de Gestión y de Resultados que permita medir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales en términos de gestión interna y los aportes que se espera en la sociedad.
- Poseer personal capacitado para la realización de las funciones que les compete ejercer.
- Contar con mecanismos para la rendición de cuentas con el propósito de mantener informados a los diferentes grupos de interés.

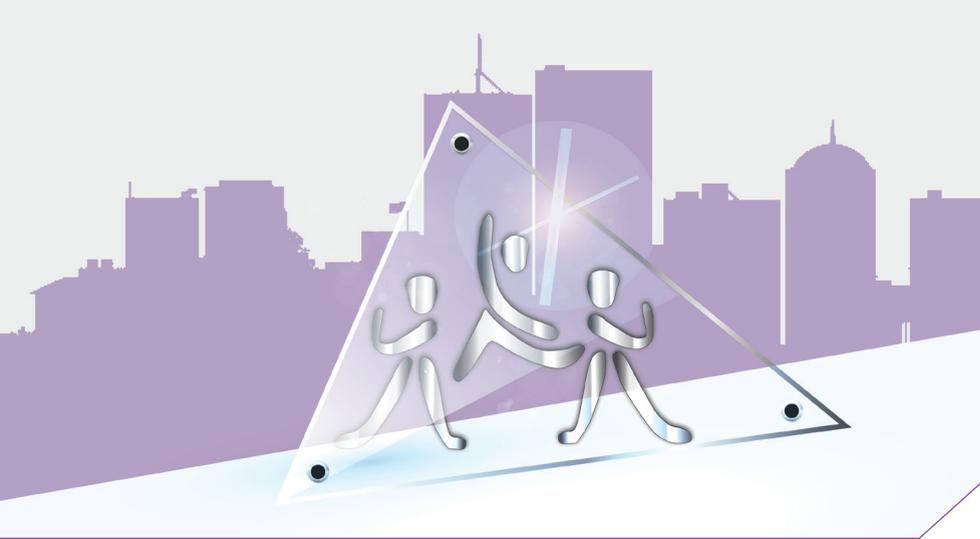
En tal sentido, la CGR, con base en tales resultados, en ejercicio de las competencias que legalmente tiene atribuidas por su rol de rector del SNCF, acometió la elaboración del Plan Estratégico de dicho Sistema, designando un equipo multidisciplinario, el cual ha basado su trabajo en la metodología de Planificación Estratégica diseñada por la IDI y adaptada a la realidad de la región OLACEFS.

Asimismo, la CGR publicó en su página Web, como referencia para el resto de los OCF, los Manuales de Normas y Procedimientos de sus procesos medulares, a saber, Auditoría de Estado, Potestad Investigativa y Determinación de Responsabilidades, como una forma de compartir la experiencia, con la invitación a utilizarlos previa adaptación por parte de los equipos de los OCF.

En relación con la capacitación del personal, el Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado Fundación “Gumersindo Torres” – COFAE, está liderando los procesos de detección de necesidades de capacitación de los OCF, a fin de determinar la cantidad de recursos necesarios, así como organizar y coordinar conjuntamente con los mismos OCF, la realización de talleres de capacitación de procesos medulares, dictados por capacitadores del Sistema.

Por último, de acuerdo con la necesidad de difusión de la gestión y de la rendición de cuentas en relación con la participación ciudadana, se instó a establecer políticas de evaluación y seguimiento de la relación con las partes interesadas; a diseñar un instrumento de control que permita evaluar los resultados y a aplicar encuestas que permitan medir las necesidades en la relación con estas partes, e igualmente, se están llevando a cabo las *Jornadas de Fortalecimiento de las Instancias del Poder Popular*, conjuntamente con los OCF estatales, para formar a las comunidades organizadas en su obligación de rendir cuentas.

La finalidad última de éste Programa es fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal y mantener a los Órganos de Control Fiscal afianzados como instituciones, además de desarrollar las capacidades de su personal profesional para realizar sus labores de control de manera eficiente y efectiva: es un trabajo integral de crecimiento, tanto de la Institución como de su personal.



Órganos de Control en Latinoamérica

Indicadores de transparencia,
participación ciudadana
y rendición de cuentas* (Primera Parte)

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

* Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México presentado por la INICIATIVA TPA, en el Seminario Internacional *El rol de las EFS en el marco de las políticas públicas. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana*, organizado por la Contraloría General de Paraguay (2013), bajo la tutela de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) con sede en la ciudad de Buenos Aires, en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CI DE) Informe México; Corporación Transparencia por Colombia Informe Colombia; Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) Informe Bolivia; y, Grupo FARO, Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades, Informe Ecuador.

Presentación

El documento que aquí se presenta constituye el resultado de una investigación sobre entidades subnacionales de fiscalización de América Latina, que recoge estándares internacionales sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas y los traduce en indicadores concretos. Asimismo, el informe se asienta sobre la base de estudios previos desarrollados por la INICIATIVA TPA¹, así como trabajos académicos de especialistas en la materia y documentos oficiales emitidos por organizaciones internacionales que agrupan a las entidades de fiscalización superior, a saber: OLACEFS e INTOSAI.

La construcción de los indicadores fue producto de un proceso colectivo liderado por investigadores de cinco organizaciones no gubernamentales y centros de estudio de países de la región², y al que también hicieron su aporte académicos independientes y funcionarios de entidades fiscalizadoras.

Como parte de la investigación, se realizó el ejercicio de aplicar los indicadores a una muestra de entidades de fiscalización subnacional de cinco países: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México. Ello permitió cumplir con dos objetivos: (a) realizar los ajustes necesarios a los indicadores y (b) trazar un panorama de la situación de las entidades subnacionales en los países analizados en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. La segunda parte de este informe recoge los principales hallazgos de ese ejercicio, y esboza una serie de conclusiones y recomendaciones generales para fortalecer los sistemas de

1 Entre ellas, cabe citar el "Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior de Latinoamérica" (INICIATIVA TPA, 2011), que identifica las buenas prácticas que implementan las EFS de la región. Disponible en el siguiente enlace: <http://lbit.ly/nYBgg7> (10/06/13)

2 La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de Argentina, el Centro de Estudios Laborales y Agrarios (CEDLA) de Bolivia, la Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO) de Ecuador, y Transparencia por Colombia, todas ellas miembros de la red INICIATIVA TPA; así como el Centro para la Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.

rendición de cuentas en América Latina, en miras a mejorar el desempeño de las agencias estatales que tienen un rol fundamental en la satisfacción de necesidades y el goce de derechos por parte de los ciudadanos.

Cabe señalar que si bien los indicadores fueron diseñados teniendo en cuenta las competencias y funciones de las entidades subnacionales, mínimas adaptaciones harían posible su aplicación a entidades fiscalizadoras superiores (EFS) e, incluso, a otros organismos públicos ligados a la rendición de cuentas gubernamental.

Esta herramienta pretende ser un aporte para que las propias entidades de fiscalización, tanto a nivel nacional como subnacional, puedan planificar, implementar y evaluar políticas de vinculación con la ciudadanía, de transparencia, de acceso a la información que producen y de comunicación con los potenciales beneficiarios del control para incrementar el impacto de su labor.

A su vez, el documento aspira a realizar una pequeña contribución al inmenso desafío de avanzar en la generación de estándares regionales cada vez más precisos y adecuados, así como al establecimiento de los futuros lineamientos de acción de la OLACEFS -y de sus comisiones relevantes- y de la INTOSAI.

Lejos de ser un estudio acabado, este informe busca enriquecer un debate de potencial apenas explorado sobre la materia y que ha tomado gran fuerza en los últimos años en los principales foros internacionales de discusión.

Este Informe está organizado en tres secciones, pero en esta edición de la RCF N° 169, se desarrolla la primera de ellas que está dedicada a la presentación detallada y desagregada de dos de los cuatro indicadores, agrupados en función de las dimensiones de análisis que orientan este estudio: Transparencia y Acceso a la Información y Participación Ciudadana. Cada una de las cuales se aborda en una subsección separada, desglosando sus componentes y manifestaciones específicas, así como los estándares internacionales vinculados. En la edición siguiente correspondiente a la RCF 170 los

indicadores Rendición de Cuentas y Rendimiento, así como las secciones dos y tres del informe.

Introducción

De la adopción de reformas institucionales tendientes a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental deviene un objetivo prioritario en un Estado democrático de derecho. Ambas son indisociables del buen gobierno, pues refieren a ejercicios de visibilización de la gestión pública a través de los cuales se implica a la sociedad como principal destinataria de las políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas.

En este sentido, velar por la adecuada administración y gestión de los recursos y bienes públicos constituye la razón de ser de las entidades de fiscalización. Independencia política y autonomía funcional y financiera son precondiciones para el eficaz desempeño de sus funciones, tal como ha sido establecido en las principales declaraciones de principios emitidas por las organizaciones internacionales que las nuclean, como la OLACEFS y la INTOSAI. Sin embargo, un sistema integral de rendición de cuentas no comprende meramente a agencias de control, entes auditados y actores político-gubernamentales, sino que está íntimamente ligado a los beneficiarios últimos del control: la ciudadanía.

Estrechar los vínculos entre la sociedad civil y los órganos especializados en fiscalización pública representa un desafío que se debe afrontar en pos del fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas y de la gobernanza democrática, entendiendo que el fin último radica en el aseguramiento de los derechos de los ciudadanos. En sintonía con lo apuntado en documentos normativos y de estándares internacionales -y como queda de manifiesto en experiencias concretas de articulación entre sociedad civil y organismos de control implementadas en la región-, la cooperación y complementación entre ciudadanía y entidades fiscalizadoras ha demostrado ser una herramienta eficaz para enriquecer el trabajo de estas últimas.

Una democracia saludable se construye con actores implicados en el ejercicio cívico, el que no se restringe a la instancia electoral formal, sino que abarca un *continuum* de actuaciones públicas. La participación en el diseño de políticas y el conocimiento sobre la gestión hacen a una sociedad informada. En particular, la vinculación ciudadana al control contribuye a superar algunas de las limitaciones que enfrentan los organismos y para impulsar el monitoreo sobre políticas de particular interés para los agentes sociales, especialmente respecto de la prestación de servicios públicos básicos como la salud, la educación, el transporte, la seguridad pública, entre otros.

En efecto, no debe perderse de vista que las entidades fiscalizadoras son ellas mismas agencias del Estado y que, por ello, deben actuar de manera transparente y responsabilizarse de su desempeño ante la sociedad. Ahora bien, en la medida en que implementen mecanismos para generar contacto con la ciudadanía y para brindar acceso a la información que producen, no sólo estarán predicando con el ejemplo aquellos principios que tienen la función de hacer valer, sino que también estarán contribuyendo a generar una cultura de control activo en una sociedad informada.

La promoción de estos principios constituye la misión fundamental de la INICIATIVA TPA. Desde sus inicios, en el año 2010, esta red de organizaciones de la sociedad civil de Latinoamérica ha elaborado documentos que recogen y analizan experiencias y prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de las entidades de fiscalización superior, al tiempo que ha participado en ámbitos de discusión internacionales a fin de promover la implementación de buenas prácticas y el intercambio de conocimientos entre organismos de control. En este sentido, el presente documento pretende ser un aporte más al debate regional y a los esfuerzos para fortalecer los sistemas de control público en pos de mejorar la calidad de las democracias latinoamericanas.

Indicadores de Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Rendimiento en entidades fiscalizadoras

Esta primera sección presenta de manera detallada y desagregada cada uno de los indicadores, agrupados en función de las dimensiones de análisis que orientan este estudio: (1) Transparencia y Acceso a la Información, (2) Participación Ciudadana, (3) Rendición de Cuentas y (4) Rendimiento.

A continuación se describen cada una de estas cuatro dimensiones, para luego pasar a analizar cada uno de sus componentes.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: la transparencia hace referencia a la disponibilidad de información a través de la cual la entidad de fiscalización subnacional hace visibles y accesibles -de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada- sus acciones, políticas, procedimientos y decisiones.

El acceso a la información representa un componente central de la transparencia de la entidad, pues constituye el primer eslabón en el proceso de apertura de los organismos a la sociedad civil, y es fundamental para posicionarlos como agencias claves y reconocidas públicamente por la calidad de la labor que desempeñan.

En efecto, el adecuado acceso a la información -en tanto componente de la transparencia- ha sido enfatizado a lo largo del tiempo en los principales documentos normativos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)³ y de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁴, y reafirmado por

3 Por ejemplo, la Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas, adoptada en el año 2009, establece en su principio cuarto que la publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada por las entidades de control debe ser confiable, relevante, clara, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil, pública y accesible para el ciudadano. Véase la Declaración en el siguiente enlace: <http://bit.ly/17f3Xat> (10/06/13).

4 También las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus

los Estados mediante la firma de tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana contra la Corrupción, entre otros.

En tanto el acceso a la información y la transparencia se definen principalmente a partir de la visibilidad del organismo, se han examinado en función de dos indicadores: 1) el sitio Web de las entidades fiscalizadoras, y 2) la disponibilidad y calidad de información relevante relativa al quehacer de estas agencias.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: se refiere a la dimensión de apertura de la entidad de fiscalización subnacional para incorporar mecanismos e instancias de cooperación y de articulación que facilitan el ejercicio de un control activo por parte de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Documentos normativos de las organizaciones internacionales que reúnen a las Entidades de Fiscalización Superior reafirman la importancia de garantizar la participación activa de la ciudadanía a fin de perfeccionar la calidad del control, pues -en efecto- ella es la principal beneficiaria de la labor de fiscalización y su involucramiento coadyuva a una mayor cultura de transparencia gubernamental. Un ejemplo de ello es la Declaración de Asunción de la OLACEFS⁵. Asimismo, las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores⁶ (ISSAI) explicitan que los organismos de control pueden valerse de asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y credibilidad de su trabajo, mediante auditorías conjuntas o paralelas, y en ello destacan el rol fundamental que puede desempeñar la sociedad civil.

siglas en inglés) refieren al desafío que implica para las EFS promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad. A través de los "Principios de transparencia y rendición de cuentas" (ISSAI N°20, INTOSAI, 2010), se explicitan una serie de prácticas mediante las cuales las EFS pueden promover la transparencia, que - junto con la rendición de cuentas- son vitales para el buen gobierno. Disponible en: <http://bit.ly/1 20pleN> (10/06/13).

5 Principio sexto de la Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas (2009).

6 Véase ISSAI N° 21: "Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas", principio 9, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2010). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1 5kWPmp> (10/06/13).

La articulación de la ciudadanía con la labor que desarrollan las entidades fiscalizadoras puede establecerse mediante canales y modalidades diversas en momentos distintos. En función de ello, se han identificado cinco indicadores que reflejan, tanto las instancias de participación, como las modalidades de vinculación ciudadana: 1) en la designación de funcionarios, 2) en la programación de auditorías, 3) en el proceso auditor, 4) en el seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas luego de las auditorías, así como también la existencia de 5) canales de atención a la ciudadanía.

RENDICIÓN DE CUENTAS: se refiere a los ejercicios mediante los cuales la entidad fiscalizadora subnacional se responsabiliza de su accionar frente a la ciudadanía -principal beneficiaria de la tarea de control-, a través de dispositivos institucionales que permiten dar a conocer intensamente los procedimientos y actividades que desempeña.

En este sentido, la rendición de cuentas es indisociable de la transparencia, pues -tal como se reseña en las Normas ISSAI N° 20 (INTOSAI, 2010)- ambas “son las condiciones previas de una democracia basada en el estado de derecho y hacen que las EFS sirvan de guía dando ejemplo y fortaleciendo su credibilidad”.

En particular, la rendición de cuentas comprende la existencia de prácticas y mecanismos a través de los cuales la entidad es activamente transparente respecto de su funcionamiento interno, iniciando procedimientos de comunicación con el público y difundiendo ampliamente los productos del control⁷.

En efecto, un sistema integral de rendición de cuentas -como lo referencia la Declaración de Asunción⁸- está constituido por una diversidad de actores que interactúan tanto en el plano interinstitucional

7 En efecto, el concepto de rendición de cuentas se refiere al marco jurídico y de presentación de informes, a la estructura organizativa, la estrategia, los procedimientos y las acciones que contribuyan a garantizar que las entidades sean integralmente responsables de su actuación frente al público. (ISSAI N° 20, INTOSAI, 2010).

8 Principio tercero de la Declaración de Asunción (2009).

como con la sociedad civil, de manera que se promueve una fluida comunicación entre organismos de control y ciudadanía.

La rendición de cuentas de las entidades fiscalizadoras subnacionales se examina en función de 2 indicadores: 1) los informes de gestión, y 2) la estrategia comunicacional del organismo; los cuales reflejan ejercicios de responsabilización de la institución y, por tanto, símbolos de transparencia activa, en donde el propio organismo emprende la difusión de sus productos.

RENDIMIENTO: se refiere al desempeño de la entidad fiscalizadora respecto de las facultades y funciones que le competen, así como la operatividad en los procedimientos que lleva a cabo.

A diferencia de las variables descritas con anterioridad, vinculadas más estrechamente a la relación del organismo con la ciudadanía, el rendimiento comprende el funcionamiento mismo de la institución. Contempla la existencia de prácticas y mecanismos de gestión, y examina los procedimientos que permiten garantizar una labor de fiscalización imparcial y efectiva que maximice un desempeño integral sólido.

Sin duda, la independencia de la entidad resulta una precondition para alcanzar sus objetivos y misión, pues de ello se deriva el nivel de autonomía del que dispondrá para administrar su labor y desarrollar sus funciones⁹. Asimismo, a fin de consolidar un alto desempeño, el propio organismo puede disponer de herramientas

9 La independencia de la entidad no se deriva meramente de aquella dispuesta por el marco constitucional, sino que está estrechamente vinculada con el grado de autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados, así como de un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de sus funciones. Tales principios, que han sido considerados para identificar los indicadores de rendimiento, se derivan de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007). Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/l8l400g> (10/06/13).

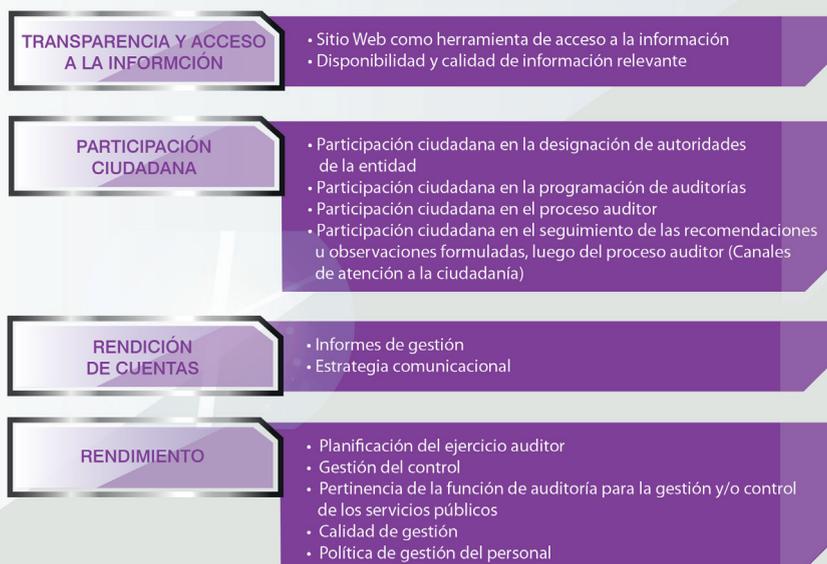
10 Tal como lo esboza la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público (INTOSAI GOV 9100), "el control interno en las organizaciones del sector público debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de estas organizaciones, es decir su enfoque para lograr objetivos sociales o políticos; la utilización de los fondos públicos; la importancia del ciclo presupuestario; la complejidad de su funcionamiento (esto llama a hacer un balance entre los valores tradicionales como la legalidad, integridad y transparencia, y los modernos valores gerenciales como eficiencia y eficacia) y el gran espectro correspondiente de su responsabilidad pública". Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/16JNkG6> (10/06/13).

de control interno¹⁰ que le permitan evaluar su gestión y ajustarla a su misión fundamental.

En este sentido, el rendimiento de las entidades se analiza en función de 5 componentes: 1) la planificación del ejercicio auditor, 2) la gestión del control, 3) la pertinencia de la función de auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos, 4) la calidad de gestión del organismo, y 5) la política de gestión del personal.

Como se observa, cada una de las cuatro variables presentadas aborda un tema específico sobre el rol desempeñado por las entidades de fiscalización subnacional en cada campo, al tiempo que se compone de una serie de indicadores que permiten explorar el modo en que los organismos incorporan mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, y gestionan sus procedimientos internos.

A continuación, se esquematiza la estructura de las variables e indicadores referenciados, para luego examinar los componentes específicos de cada uno.



**TRANSPARENCIA Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN**

- I. Sitio Web
- II. Disponibilidad y calidad de información relevante

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información relativa a las entidades fiscalizadoras comprende los medios y mecanismos institucionales que permiten a las entidades transparentar su funcionamiento interno, y comunicar sus actividades y los productos de su labor ante potenciales interesados y, fundamentalmente, ante la sociedad en general. En este sentido, se analiza: 1) el sitio Web de las entidades fiscalizadoras subnacionales, y 2) la disponibilidad y calidad de información relevante relativa al quehacer de estas agencias.

Sitio Web

El sitio Web es un instrumento de comunicación y de enlace entre cualquier organismo público -en nuestro caso, la entidad de fiscalización subnacional- y la ciudadanía, y como tal es una plataforma a través de la cual el organismo puede cumplir con altos estándares de transparencia activa. En tanto el portal permite la consulta directa, instantánea y gratuita de los datos y documentos que produce la entidad y sobre los que se enmarca su accionar, representa una herramienta que se valora en sí misma para analizar los niveles de acceso a la información que exhibe el organismo de control.

Tal como se desprende del Principio Cuarto de la Declaración de Asunción (OLACEFS, 2009), el uso intensivo de la tecnología y novedosas formas de comunicación por parte de las entidades fiscalizadoras, no sólo contribuye a lograr un efectivo acceso a la información, sino también para efectos transaccionales que permitan una gestión pública mucho más eficiente y transparente.

En relación al sitio Web, se consideran 4 indicadores específicos: a) la actualización de la información disponible; b) la navegabilidad del sitio, c) la interactividad que éste ofrece, y 4) los contenidos disponibles.

a) Actualización del sitio Web

La actualización hace referencia a la periodicidad con la que la entidad renueva los contenidos de su sitio Web, publicando noticias, informes y resoluciones. Una renovación periódica de los contenidos del portal no sólo garantiza el acceso a información oportuna, sino que contribuye al posicionamiento público de la entidad como un organismo activo y transparente ante la sociedad.

b) Navegabilidad del sitio Web

Por navegabilidad se entiende la facilidad con la cual una persona que no conoce el sitio Web puede recorrer el mismo. Para conseguir este objetivo es importante que se incluyan tantos componentes como sea posible para ayudar al usuario a encontrar la información que busca, y a saber dónde se ubica dentro del portal. En este sentido, se analiza la navegabilidad en función del uso de aplicaciones virtuales y herramientas de diseño que facilitan la navegación en el sitio Web de la entidad y el acceso ágil a información por parte de un público no especialista en la labor de control.

Los instrumentos que contribuyen a la navegabilidad pueden ser de forma o contenido, y entre ellos vale mencionar los siguientes: la clasificación de la información en pestañas/vínculos; la presencia de ventanas emergentes con información de interés específico en un período determinado; los buscadores de información; íconos diferenciados y accesos directos para trámites/servicios e información a disposición de la ciudadanía; un mapa del sitio Web; enlaces virtuales a otros portales Web vinculados a la labor de la entidad (instituciones públicas, organismos de control, organismos auditados, etc.); y un formato de presentación de la información visualmente claro y atractivo. Se trata, ante todo, de hacer visible la información y ordenar su disposición de manera tal que cualquier individuo pueda encontrar lo que está buscando en el menor tiempo posible, pues debe tenerse presente que no se trata de usuarios habituales de las páginas Web institucionales (a diferencia de funcionarios o técnicos, etc.), y por lo tanto es probable que encuentren mayores dificultades al navegar el sitio.

c) Interactividad del sitio Web

La interactividad constituye uno de los pilares básicos para fomentar un acercamiento entre la entidad y la sociedad civil, pues habilita la reciprocidad en la comunicación. Por un lado, ello es deseable para fortalecer la imagen pública de los organismos a través de un mejor servicio y una mayor presencia. Por otra parte, la apertura de canales de interacción con la población que es beneficiaria tanto de los bienes y servicios provistos por el Estado, así como de los controles realizados por la entidad, permite generar un contacto con miras a recibir información que ayudaría a identificar irregularidades, y así a colaborar en la definición de los planes operativos de la entidad.

En concreto, la interactividad refiere al uso de aplicaciones, herramientas virtuales, así como servicios en línea que ofrece la entidad a través de su portal (gestiones como solicitudes de acceso a información específica -informes de auditoría, por ejemplo-, denuncias ciudadanas y otras consultas o formularios online) y que permiten el contacto con la ciudadanía en tiempo real, así como otros medios para una comunicación bidireccional entre la sociedad civil y el organismo.

En términos generales, se jerarquizan aquellas herramientas de interactividad que permiten un intercambio fluido con la ciudadanía, si bien existen también mecanismos de vinculación virtuales mediante los cuales la entidad responde en una instancia posterior a consultas y/o pedidos de la sociedad civil. Al mismo tiempo, el sitio Web puede disponer de espacios para recibir comentarios de la ciudadanía, aun cuando no se trate verdaderamente de una interacción activa con la entidad.

d) Contenido disponible en el sitio Web

El contenido hace referencia a los tipos de información disponibles en el sitio Web que son considerados de relevancia para la transparencia de la entidad y claves para la apertura ante la ciudadanía, por lo que se contempla la integralidad con la que se

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Actualización	Frecuencia de actualización	<p>Frecuencia quincenal, mensual, trimestral o mayor, en la renovación de los siguientes contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • noticias • resoluciones • informes de auditoría
b) Navegabilidad	Instrumentos que facilitan la navegabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de la información en pestañas/vínculos • Ventanas emergentes con información de interés específico en un período determinado • Buscadores de información • Íconos diferenciados para trámites/servicios e información a disposición de la ciudadanía • Mapa del sitio Web • Enlaces virtuales a otros portales Web vinculados a la labor de la entidad (instituciones públicas, organismos de control, organismos auditados, etc.) • Formato de presentación de la información visualmente atractivo (letras grandes, colores que respeten una estética y marca propia del organismo, recuadros destacados para temas más consultados o en agenda)
c) Interactividad	Aplicaciones, herramientas virtuales y servicios en línea que permiten el contacto e intercambio con la ciudadanía	<p>Herramientas de interacción en línea (contacto directo en tiempo real) o bien con respuesta posterior de la entidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Foros virtuales • Servicios en línea • Buzón o formulario de contacto o de solicitud de acceso a información • Aplicaciones para presentar denuncias ciudadanas, encuestas virtuales y/o herramientas que permiten la evaluación ciudadana de los contenidos que se presentan en el sitio Web • Perfil en <i>Facebook/Twitter</i>/redes sociales • Blog de intercambio con la ciudadanía
d) Contenido	Integralidad de los tipos de información disponibles en el sitio Web	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de auditoría (planes, informes) • Documentos operativos y de resultados de la gestión • Información institucional (misión, funciones, autoridades, normativa, actividades de interés público relevantes)

presentan. Comprenden, particularmente, los documentos sobre la tarea de auditoría (planes, informes y fallos), así como los datos relativos a la identidad institucional del organismo (misión, funciones, autoridades, normas que enmarcan el rol desempeñado por la entidad) y sus actividades de interés público relevantes. Cabe señalar que la INTOSAI prioriza la publicación de estos datos de las entidades en sus portales Web “junto con folletos informativos sobre sus misiones y su funcionamiento”¹¹

La calidad del contenido del sitio se analiza en función de los tipos de información que allí se publican, ya se trate de información “avanzada” (la cual comprende documentos sobre el control que son accesibles y difundidos por la entidad) o información básica (relativa a la identidad institucional del organismo). La primera asume preponderancia en términos de transparencia, pues refleja tipos de información fundamentales para conocer la labor del organismo y acceder a datos concretos de la fiscalización sobre la gestión de los recursos públicos, que constituye la razón de ser de las entidades.

Disponibilidad y calidad de información relevante

La información relevante de la entidad hace referencia a datos y contenidos informativos sobre la identidad de la institución fiscalizadora y su funcionamiento interno, reflejados en cuatro componentes: a) información institucional, b) información sobre el ciclo de auditoría, c) información sobre el personal, y d) información sobre la gestión presupuestaria / financiera.

En tanto la transparencia está íntimamente vinculada al acceso a información suficiente, clara, oportuna y adecuada, es importante garantizar no sólo su disponibilidad, sino también la integralidad, comprensibilidad y relevancia de los datos accesibles.

11 Véase ISSAI N° 21: “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, Principio Segundo, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2010). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/15kWpMp> (10/06/13).

En términos de acceso, cabe señalar que en algunas jurisdicciones existe un marco normativo que obliga a las entidades a proveer información cuando ésta es requerida, y en los plazos estipulados por la ley¹². Sin duda, ello plantea escenarios diferentes no sólo entre países, sino también a su interior. Pero incluso más allá de lo formalmente establecido por la institución o por la normativa que rige sus procedimientos, este estudio analiza el funcionamiento real de la entidades y contempla qué tan efectivos son los mecanismos de acceso a la información. En particular, se hace especial énfasis en los modos en que se obtiene, por cuanto el acceso inmediato y sin costo alguno -como se denota cuando la información se publica en el sitio Web- resulta indicativo de un ejercicio de transparencia activa por parte de la entidad, así como cuando los datos están disponibles o en carteleras u oficinas públicas; o bien porque se difunden a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.). Del mismo modo, se valora también la posibilidad de acceder a la información mediante procedimientos simples -como ser vía mail o formulario en línea-, que no requieran instancias presenciales o requerimientos formales, los cuales afectan los costos y tiempos de acceso¹³.

En relación a la calidad de la información disponible, se contempla el contenido y formato en que se presenta, de manera que sea inteligible por un público no necesariamente especializado en materia de fiscalización pública.

a) Información institucional

Este tipo de información hace referencia a datos y contenidos informativos relevantes sobre la identidad institucional de la entidad

12 Los plazos suelen variar, oscilando entre 10 y 30 días. Por ejemplo, la Ley Modelo sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos establece un plazo máximo de 20 días hábiles para responder a solicitudes. Véase Ley en el siguiente enlace: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13). En consideración de esta normativa y de aquella que rige en las jurisdicciones nacionales y subnacionales de América Latina, y a fin de valorar la oportunidad en el acceso a la información, se contempla un plazo máximo de 15 días hábiles para la respuesta, entendiendo que a partir de ese momento el organismo puede solicitar prórroga.

13 En vista de lo expuesto, las solicitudes formales de acceso a información son consideradas vías alternativas y complementarias para analizar la disponibilidad de los tipos de datos y documentos relevantes sobre la entidad.

fiscalizadora -misión, funciones, autoridades- y sus actividades de interés público relevantes, que se analizan en términos de: i) competencias de la entidad, ii) normas que regulan su funcionamiento interno, iii) actividades que desarrolla, iv) organigrama, y y) agenda de las autoridades.

El Principio Primero de las Normas ISSAI N° 20¹⁴ establece que “las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia [por lo que] deben disponer de leyes y reglamentos orientativos conforme a los cuales serán responsables y rendirán cuentas. Dichas leyes y reglamentos por lo general hacen referencia a: (1) la autoridad fiscalizadora, mandato y responsabilidades, (2) las condiciones que rigen el nombramiento (...), la supervisión de las actividades de las EFS”. En tanto esta información se considera relevante para la gestión transparente del organismo, los indicadores identificados -y definidos a continuación- resultan pertinentes para analizar los mecanismos que implementan las entidades de control para brindar público acceso a datos clave sobre su identidad institucional.

i) Por competencias de la entidad se hace referencia a la misión y funciones de la institución, de acuerdo a sus instrumentos legales o reglamentarios constitutivos. Dichos componentes son asimismo enfatizados en el Principio Segundo de las Normas ISSAI N° 20, que establecen explícitamente que las entidades harán público su mandato, misión, organización y estrategia¹⁵.

ii) Las normas que regulan el funcionamiento interno de la entidad contemplan la existencia de un marco normativo, legal o reglamentario que asigna funciones y establece las competencias de los órganos de representación y dirección del organismo, en relación con su misión institucional fundamental.

14 “Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas”, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), INTOSAI, 2010. Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/I2OpleN> (10/06/13).

15 *Ibidem*

2. Disponibilidad y calidad de información relevante

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Información institucional	i. Competencias de la entidad	Disponibilidad de la información (*):
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Posibilidad de acceso: información disponible en el Sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información). 2. Tiempo de acceso: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días). 3. Costo de acceso: gratuito o requiere de un pago por acceso a información.
		Calidad de la información disponible:
		Información sobre la misión, valores, funciones y objetivos de la entidad y de cada área específica.
	ii. Normas que regulan el funcionamiento interno de la entidad	Disponibilidad: Ídem (*). [1,2,3]
		Calidad de la información disponible:
		Descripción de la normativa y acceso a normas y resoluciones que conciernen al funcionamiento interno de la entidad.
	iii. Actividades de la entidad	Disponibilidad: Ídem (*).
		Calidad de la información disponible:
		Información +/- actualizada sobre actividades institucionales y sustantivas (incidencia en medios, informes de relevancia en la agenda gubernamental).
	iv. Organigrama	Disponibilidad: Ídem (*).
		Calidad de la información disponible:
		Información con la estructura de la entidad y personal a cargo de las distintas áreas, teléfono y correo de contacto.
	v. Agenda de las autoridades	Disponibilidad: Ídem (*).
		Calidad de la información disponible:
	Información sobre actividades de los principales funcionarios; buscador por año/día/mes de las actividades realizadas, detalle de la modalidad de intervención de dichas autoridades en cada actividad; hora, lugar y participantes.	

iii) Las actividades de la entidad refieren a las participaciones institucionales formales, vinculadas a cuestiones de interés público relativas a la misión del organismo. Comprenden declaraciones y eventos públicos realizados por representantes de la institución.

iv) El organigrama supone una herramienta mediante la cual es posible identificar la estructura jerárquica de la institución fiscalizadora, con el detalle de los órganos y relaciones de autoridad. Puede tratarse de un esquema, o bien de información disponible en la que se precisen los datos mencionados en la definición.

v) La agenda de las autoridades refiere a la información sobre actos públicos y reuniones oficiales de los/las que participa el personal directivo de la institución fiscalizadora.

b) Información sobre el ciclo de auditoría

La información sobre el ciclo de auditoría se refiere a los contenidos de planificación y resultados de la ejecución del control que desarrolla la institución, que se analizan -respectivamente- en términos de: i) información sobre el plan de auditorías, y ii) información sobre los informes de auditoría (o fallos).

i) El plan de auditorías es el instrumento o conjunto de instrumentos formales que establecen, de manera anticipada y previsible, para un tiempo determinado y significativo (generalmente anual), los actos, órganos o programas específicos sobre los que recaerá la actividad de fiscalización, así como los criterios guías para su realización.

ii) Los informes de auditorías -o fallos, en caso de tratarse de tribunales de cuentas- son los documentos definitivos aprobados por la entidad fiscalizadora en relación con una auditoría específica, en los que se expresa un juicio conclusivo y evaluativo acerca de la materia sujeta a control a la luz de los criterios prefijados para dicha evaluación. Cabe destacar que -en

2. Disponibilidad y calidad de información relevante

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTE
b) Información sobre el ciclo de auditorías	i. Plan de auditorías	<p>Disponibilidad de la información (*):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Posibilidad de acceso: información disponible en el Sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información). 2. Tiempo de acceso: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días). 3. Costo de acceso: gratuito o requiere de un pago por acceso a información.
		<p>Calidad de la información disponible:</p> <p>Actualización: plan actualizado (al menos 1 mes) antes, durante o después del inicio del período de ejecución del control.</p> <p>Formato de presentación del plan: lenguaje coloquial vs técnico, material extra que facilite la comprensión del contenido (gráficos, tablas, etc.).</p> <p>Integralidad del contenido relativo al plan: informe +/- completo con el detalle de organismos/programas a auditar, plazos y área/personal a cargo.</p>
	ii. Informes de auditorías (o fallos)	<p>Disponibilidad: Ídem (*). [1,2,3]</p>
		<p>Calidad de la información disponible:</p> <p>Actualización: informes/fallos disponibles entre 15 días y 3 meses -o más posteriores a la ejecución del proceso auditor.</p> <p>Formato de presentación de los informes: lenguaje coloquial vs técnico, material extra que facilite la comprensión del contenido (gráficos, comparación con informes anteriores, versiones en audio/video), síntesis de los informes/fallos o notas informativas sobre cada uno.</p> <p>Integralidad del contenido de los informes/fallos: disponibles íntegramente y/o con información adicional (resumen), o sólo datos identificatorios de los informes de auditoría/fallos.</p>

función de las competencias y naturaleza propia de la entidad fiscalizadora- los informes pueden incluir dictámenes y resoluciones (con fuerza sancionatoria) a los que debe adecuarse el organismo auditado, o bien recomendaciones para subsanar las fallas o irregularidades detectadas.

Sea cual fuere el caso, tanto informes de auditorías como fallos constituyen documentos que advierten sobre riesgos de corrupción en la administración pública, y -tomando como referencia el artículo 10 de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁶- puede notarse que se trata de información de público acceso.

Al mismo tiempo, el Principio Quinto de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007) establece “el derecho y obligación de las entidades de informar sobre su trabajo”, por lo que planes y informes de auditoría constituyen los elementos que más fielmente pueden dar cuenta del accionar de los organismos de control.

Respecto del análisis de estos documentos, se contempla el nivel de actualización de los mismos (en tanto su formulación y disponibilidad sean oportunas), así como también el grado de detalle y claridad con la que se exponen los objetos de auditoría y sus hallazgos, pudiendo incluir síntesis y gráficos que favorecen la comprensibilidad de los contenidos por parte de una audiencia no especializada en materia de fiscalización pública.

Al respecto, vale destacar que en la Declaración de Cartagena de Indias sobre “Transparencia contra la Corrupción” (2006)¹⁷, las entidades fiscalizadoras superiores reivindican la importancia de adoptar “mecanismos que permitan difundir ampliamente los informes de auditoría en todo lo concerniente con los hallazgos, denuncias, personas implicadas, acciones

16 Véase Convención de la ONU en el siguiente enlace: <http://bit.ly/QxSI47> (10/06/13).

17 Véase Declaración de Cartagena, artículo 2 - inciso 3, disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1aOA5i6> (10/06/13).

de resarcimiento y cuantías recuperadas". De ello se desprende que la publicidad de los informes no se restringe a su disponibilidad, sino que abarca también los modos en que se presentan y diseminan.

En sintonía, las Normas ISSAI N° 21 reseñan como una buena práctica la elaboración de "folletos descriptivos formulados para ayudar a los parlamentarios y a otras partes interesadas a comprender su trabajo desde la práctica"¹⁸.

c) Información sobre el personal en cargos directivos

La información sobre el personal en cargos directivos hace referencia a datos institucionales y personales cuya disponibilidad y calidad son de relevancia en términos de transparencia del organismo. Dicho personal comprende a autoridades y funcionarios designados en base a criterios no necesariamente técnicos ni meritocráticos, que ejercen funciones de representación y/o dirección institucional, y cuya duración en el cargo está formalmente sujeta a la decisión discrecional del gobierno (ejecutivo o legislativo) o de las autoridades máximas de la entidad fiscalizadora. Se trata de personal de libre nombramiento y remoción, como lo son directores/as de área, gerentes/as u otros similares.

i) La información personal que se contempla en el análisis comprende datos identificatorios personales, antecedentes académicos y/o profesionales relevantes en función del cargo que desempeña el personal directivo (CV/Hoja de vida), e información sobre las condiciones de su trabajo en la entidad fiscalizadora (teléfono/mail de contacto, salario).

Sin duda, la importancia en el acceso a este tipo de datos no es la misma para todos ellos. En particular, resulta prioritario garantizar la disponibilidad de los nombres de los funcionarios y sus CV u hojas de vida, pues ellos representan el componente

¹⁸ Véase ISSAI N° 21: "Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas", Principios segundo, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (20101). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/I5kWpMp> (10/06/13).

capaz de dar cuenta de los antecedentes y trayectoria del personal, de lo que puede derivarse su idoneidad técnica para el cargo que desempeña(n). Por su parte, el salario o remuneración percibida contribuye a garantizar la transparencia de la entidad, pues se trata de funcionarios(as) públicos que, en ejercicio de sus funciones, deben velar por el interés de la sociedad y rendir cuentas ante ella, en pos de garantizar la transparencia y la preservación de la hacienda pública. En efecto, cabe señalar que la Ley Modelo de Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos incluye las calificaciones y salarios de los altos funcionarios como clase de información clave de público acceso.¹⁹

2. Disponibilidad y calidad de información relevante

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTE
c) Información sobre el personal en cargos directivos	i. Información personal sobre quienes desempeñan cargos directivos	Disponibilidad de la información (*): <ol style="list-style-type: none"> 1. Posibilidad de acceso: información disponible en el sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información). 2. Tiempo de acceso: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días) 3. Costo de acceso: gratuito o requiere de un pago por acceso a información.
		Calidad de la información disponible: Integralidad del contenido sobre información personal: nombre, datos de contacto, CV/ Hoja de vida, salario.

¹⁹ Véase artículo 11 - inciso 1.1 de la Ley en el siguiente enlace: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13) Se contempla también la escala salarial (inciso 1 -p).

Del mismo modo, es relevante el dato de contacto del personal en cargos directivos, pues ello facilita la comunicación o vínculo más directo con la ciudadanía.

d) Información sobre la gestión financiera o presupuestaria

La información sobre la gestión financiera o presupuestaria hace referencia a los datos relativos a la gestión de los recursos de la entidad fiscalizadora -en tanto indicador de transparencia interna-, que se analizan en dos aspectos concretos: i) el presupuesto, y ii) las contrataciones de bienes y servicios.

En efecto, el Principio Sexto de las Normas ISSAI N° 20²⁰ establece que “las EFS hacen público su presupuesto total y tienen la obligación de rendir cuentas sobre el origen de sus recursos financieros (asignación parlamentaria, presupuesto general, ministerio de finanzas, organismos, honorarios) y de la utilización de dichos recursos”.

También la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA destaca que el presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años previos, así como los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto, constituyen información clave de público acceso, al igual que los procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos²¹.

i) El presupuesto comprende las distintas dimensiones de la información sobre las decisiones presupuestarias relevantes relativas a la entidad, y contempla el presupuesto asignado, por un lado, y presupuesto ejecutado por el otro. El primero se refiere a la específica asignación de recursos para la gestión y funcionamiento de la entidad fiscalizadora, que es incluida en el presupuesto anual del Estado, mientras que el segundo

20 “Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas”, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), INTOSAI, 2010. Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/l20pleN> (10/06/13).

21 Véase artículo 11 - inciso 1 “n” y 1 “o” de la Ley: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13).

-el presupuesto ejecutado- supone la información relativa al proceso de aplicación presupuestaria, en relación con los recursos y gastos de la institución.

ii) La información sobre contrataciones de bienes y servicios hace referencia a información de tipo general y estructural sobre los procesos mediante los cuales la entidad fiscalizadora gestiona la adquisición de tales bienes y servicios. Se contempla la información general brindada al público, que permite conocer en diversa medida qué, cuándo, cómo, a quién, por cuánto, y para qué la entidad instrumentaliza contrataciones para la provisión de bienes y servicios que emplea en el cumplimiento de su misión institucional²².

Cabe señalar que la disponibilidad de dicha información se analiza en consideración de tres tipos de procedimientos -según el nivel de competitividad y apertura en el proceso de selección del proveedor-: i) procedimientos competitivos abiertos, ii) procedimientos competitivos cerrados, y iii) procedimientos no competitivos; que se definen a continuación.

i. Procedimientos competitivos abiertos (PCA): hacen referencia a procesos de selección basados en la competencia y comparación de ofertas, y abiertos a cualquier cantidad de oferentes que quieran postularse para ser adjudicados la provisión de bienes y/o servicios que contratará la entidad fiscalizadora.

ii. Procedimientos competitivos cerrados (PCC): hacen referencia a procesos de selección basados en la competencia y comparación de ofertas, entre un número delimitado y cerrado de competidores, preseleccionados por la entidad fiscalizadora e invitados individualmente a postularse para

22 Esta información es referenciada en el Artículo 9 sobre "Contratación pública y gestión de la hacienda pública" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que ha sido contemplada para la identificación de los componentes referidos al indicador en cuestión. Para mayor información véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/QxSI47> (10/06/13).

ser eventualmente adjudicados la provisión de bienes y/o servicios que contratará el organismo.

iii. Procedimientos no competitivos (PNC): hacen referencia a procesos de contratación de bienes y/o servicios en los que el proveedor es seleccionado directamente y de manera discrecional por la entidad fiscalizadora, sin mecanismos formalizados de comparación de ofertas.

En suma, los distintos tipos de información referenciados refieren a documentos que reflejan la gestión del organismo. En el caso del presupuesto, constituye un instrumento que comprende el quehacer integral de la entidad y, por tanto, permite monitorear la transparencia en la asignación y ejecución de recursos totales, mientras que las contrataciones de bienes y servicios tienen un alcance más restringido respecto del funcionamiento del organismo en lo referente a la gestión financiera.

Se contempla en este estudio la disponibilidad de los distintos tipos de información mencionados, y en el caso de los documentos presupuestarios, la integralidad de los contenidos, la fecha de emisión y el formato de presentación de los datos, pues en ellos se refleja un ejercicio de transparencia activa de la entidad²³.

23 Véase también Principio Quinto de las Normas ISSAI N° 21 sobre respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando las EFS externalizan sus actividades (INTOSAI, 2010).

2. Disponibilidad y calidad de información relevante

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTE
c) Información sobre la gestión financiera – presupuestaria	i. Información sobre el presupuesto: a. Presupuesto asignado b. Ejecución del presupuesto	<p>Disponibilidad de la información A & B: (ídem 2 "a", "b" y "c" sobre tipos de información):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Posibilidad de acceso: 2. Tiempo de acceso: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días). 3. Costo de acceso: gratuito o requiere de un pago por acceso a información. <p>Calidad de la información disponible: nivel de desagregación de la información</p> <p>[A]: información presupuestaria diferencia -o no- fuentes de financiamiento (rubros y fuentes según organismo financiador) y presupuesto de gastos (según partida, programa, proyecto, actividades, fuente).</p> <p>[B]: información con +/- detalle de la evolución del gasto (monto inicial, modificaciones presupuestarias internas, monto ejecutado por plazos, crédito remanente), detalle de la orientación del gasto, incrementos, fuentes de financiamiento.</p>
	ii. Información sobre contrataciones de bienes y servicios:	<p>Disponibilidad: Ídem (*). [1,2,3]</p> <p>Según se trate de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedim. competitivos abiertos – PCA • Procedim. competitivos cerrados –PCC • Procedimientos no competitivos – PNC

Participación Ciudadana

La vinculación de la ciudadanía con la labor que desarrollan las entidades fiscalizadoras puede establecerse mediante canales y modalidades diversas en momentos distintos.

Tal como se desprende del Principio Sexto de la Declaración de Asunción, “la sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Participar activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (*accountability social*), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos” (OLA-CEFS, 2009). Bajo el imperativo de promover una participación ciudadana activa, se alienta a las entidades a fortalecer sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil. En este sentido, a continuación se presentan las principales dimensiones contempladas para analizar dichos mecanismos.

En principio, cabe señalar que, en caso de cobrar vigencia en los organismos, cada mecanismo participativo (en particular los primeros cuatro) se analiza en consideración de los siguientes factores:

- Nivel de institucionalización

Se refiere a la existencia de condiciones de regularidad y formalidad en la implementación de los mecanismos de participación, de manera tal que su vigencia trascienda las gestiones individuales o mandatos específicos de las autoridades a lo largo del tiempo. Al respecto, una regularidad de tres años resulta representativa de un alto nivel de institucionalización de las prácticas participativas. Asimismo, la formalidad implica la existencia de procedimientos

estandarizados para implementarlas, sea ello facilitado -o no- por un marco normativo o metodológico.

- Grado de apertura de los mecanismos a la intervención ciudadana

Hace referencia al alcance que adquieren los mecanismos, es decir, a la medida en que la entidad se propone incorporar una más/ menos amplia participación de la ciudadanía en los procesos de designación de autoridades y en el ciclo de auditoría (tanto en la planificación de auditorías, como en su ejecución y seguimiento). Por ello, se considera especialmente el alcance de la convocatoria dirigida a la ciudadanía, sea ésta general o abierta, y/o incluya una difusión activa a fin de potenciar la participación.

- Calidad de la información sobre los mecanismos de participación

Se refiere a los datos sobre el modo en que operan los procedimientos de participación ciudadana, y se conceptualiza en términos de la integridad, relevancia y comprensibilidad de la información disponible. Sin duda, el tipo de información a difundir para cada mecanismo varía, por lo que para cada caso se analizan los contenidos mínimos que se debería incluir a fin de garantizar una participación informada y efectiva.

- Efectividad con la que operan los mecanismos de participación

Hace referencia al grado en que la implementación de los mecanismos participativos alcanza los objetivos para los que fueron diseñados inicialmente o sobre los que se fundamenta su vigencia. Nuevamente, los criterios de efectividad difieren en cada caso, si bien en líneas generales se vinculan al grado de participación alcanzado en cada instancia, así como a su incidencia concreta en los procedimientos que desarrolla la entidad.

Sobre la base de los cuatro criterios esbozados previamente, se analiza el despliegue de los distintos mecanismos de vinculación ciudadana a los procedimientos que desarrollan las entidades de fiscalización, los que se presentan a continuación.

Participación ciudadana en la designación de funcionarios

La participación ciudadana en la designación de autoridades se refiere a las instancias en las cuales se incorpora la voz y/o voto de la sociedad civil en los procesos que tienen por fin nombrar a los funcionarios máximos de la entidad fiscalizadora.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción refiere a la importancia que desempeñan los órganos de control para garantizar la transparencia y cuidado del patrimonio público, y señala que “incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción” (Artículo 7, inciso 1.b). En este sentido, la información que se haga pública a actores sociales resulta de suma relevancia para fomentar una vigilancia activa sobre la designación de personal idóneo sobre el que no pesen conflictos de interés.

a) Mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación de autoridades de la entidad

Los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación de autoridades de la entidad comprenden una amplia variedad de formatos más o menos inclusivos de la sociedad civil en la decisión final: instancias en las que la ciudadanía interviene con voz y voto en el nombramiento de autoridades; audiencias públicas -en las que la ciudadanía puede realizar preguntas a las(os) candidata(os)-; procedimientos que garantizan el acceso a los antecedentes y/o entrevistas con las potenciales autoridades, así como la posibilidad de formular observaciones o impugnaciones en caso de advertir falta de idoneidad o conflictos de intereses. De lo anterior se deriva que la participación podrá ser más o menos directa, aun cuando la decisión final sobre los candidatos designados no recaiga sobre la ciudadanía.

Se estima que a fin de garantizar una participación comprometida y responsable se debe proveer información integral y clara respecto de los potenciales funcionarios directivos, que incluye el CV u

hoja de vida de los candidatos -pues representa el componente capaz de dar cuenta de los antecedentes y trayectoria de las potenciales autoridades, de lo que se desprende su idoneidad para el cargo a desempeñar-, al tiempo que deben indicarse los plazos para intervenir así como los modos en que se canaliza la participación. Sin duda, a mayor información y mayor alcance la participación más efectiva resultará la vinculación ciudadana, como por ejemplo, cuando es posible acceder a entrevistas presenciales -o bien desgrabadas/filmadas- a los candidatos.

1. Participación ciudadana en la designación de funcionarios

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de designación de autoridades	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: general abierta, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre la modalidad de participación • Plazos para participar • CV / Hoja de vida de los candidatos • Entrevistas desgrabadas o filmadas a los candidatos
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: Intervención directa de la ciudadanía con voz y voto en la designación; posibilidad de presentar impugnaciones/ observaciones sobre los candidatos y/o hacerles preguntas; acceso a audiencias con los candidatos o a entrevistas a lo largo del proceso de designación.

Participación ciudadana en la programación de auditorías

La participación ciudadana en la programación de auditorías se refiere a las distintas instancias en las cuales se incorporan -directa o indirectamente- las perspectivas, sugerencias y/o propuestas de la sociedad civil sobre potenciales objetos de auditoría como insumo para realizar la planificación de la agenda de control de la entidad. Los canales de participación comprenden: a) mecanismos de consulta ciudadana, y b) la posibilidad de que la ciudadanía presente denuncias sobre irregularidades en la gestión de recursos públicos que son objeto de control por parte de las entidades.

La existencia de procedimientos de vinculación con la ciudadanía en instancias de planificación contribuye a identificar áreas en las que podrían detectarse anomalías, por lo que el conocimiento específico del que disponen algunos grupos de la sociedad resulta clave para refinar la labor de auditoría.

Declaraciones y normativa internacional a la que suscriben los gobiernos -como lo expone la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en sus artículos 5 (inciso 1) y 13 -reivindican la importancia de formular e implementar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la vinculación ciudadana al control, en particular “la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad”, a las que se identifica como actores clave para combatir la corrupción y sensibilizar a la opinión pública sobre sus causas y efectos²⁴.

a) Mecanismos de consulta ciudadana

Los mecanismos de consulta ciudadana refieren a aquellos procedimientos en los que se convoca o invita a la sociedad civil a presentar propuestas o información sobre potenciales objetos de control que podrían ser incluidos en la planificación que realiza

24 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en el siguiente enlace: <http://lbit.ly/1QxS147> (10/06/13).

periódicamente (en términos generales, con frecuencia anual) el organismo fiscalizador. Por ejemplo, talleres o reuniones -más o menos públicos(as) convocados(as) por la entidad previo al inicio del proceso planificador.

A fin de que la participación resulte valiosa, es de gran importancia generar y difundir información integral sobre el modo en que operan los procedimientos, incluyendo la modalidad de presentación de propuestas, así como la explicación sobre la manera en que la entidad lleva a cabo la planificación (incorporando, por ejemplo, un modelo del plan anual de auditorías), pues constituyen tipos de información clave para alentar una participación ciudadana comprometida y efectiva. Complementariamente, la disponibilidad del material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo se valora en tanto contribuye a hacer atractiva y comprensible la información. Del mismo modo, pueden adicionarse documentos sobre experiencias previas de gestión de estos procedimientos y sobre el impacto de las propuestas presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades. En tanto la información que se brinde sea integral, relevante y comprensible por los potenciales participantes, se coadyuvará a fomentar una intervención ciudadana valiosa en el proceso de programación de auditorías, que puede complementar efectivamente la planificación operativa que desarrollan los técnicos del control.

Asimismo, en caso de que estos mecanismos estén vigentes, se contempla también la existencia de canales mediante los cuales los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil participantes puedan conocer el curso de acción emprendido por la entidad en relación a las propuestas presentadas, es decir, si fueron incorporadas -o no- en el plan de auditorías. Se trata de una instancia de devolución o *feedback*, que podrá incluir los motivos de su consideración o desestimación, de modo que se garantice el acceso a información capaz de generar canales de retroalimentación entre la entidad de control y la ciudadanía para el perfeccionamiento de estos mecanismos.

2. Participación ciudadana en la programación de auditorías

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos de consulta ciudadana	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad de presentación de propuestas • Información sobre experiencias previas sobre el modo en que ha operado el mecanismo y/o impacto de las propuestas presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades • Modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación • Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: % del total de propuestas presentadas que activa auditorías en un año (entre 0 -cero- y más del 20%).
	v. <i>Feedback</i>	Tipo de mecanismo de seguimiento sobre las propuestas presentadas: Seguimiento instantáneo mediante codificación de la propuesta/monitoreo online; convocatoria y devolución presencial; consulta por formulario, <i>mail</i> o llamado telefónico.

Puede suceder que existan herramientas de monitoreo instantáneo mediante la codificación de las propuestas, o bien una convocatoria y devolución presencial sobre su consideración o no; en ambos casos se trata de procedimientos tendientes a garantizar

una participación informada que pueda sostenerse en el tiempo y no se agote al momento de presentar la propuesta. O bien pueden existir mecanismos de seguimiento más indirectos o impersonales, por ejemplo, cuando la consulta sobre el estado de la propuesta debe realizarse mediante el envío de un formulario o mail, o llamando por teléfono a la entidad, pues no se refleja allí una vocación de fomento de la participación comprometida de la sociedad civil, sino que la iniciativa de seguimiento de la propuesta emana de quien la presentó inicialmente.

Por otra parte, a fin de analizar la efectividad en la implementación de mecanismos de consulta ciudadana, se considera el nivel de incorporación de propuestas presentadas por la sociedad civil en el plan de control elaborado por la entidad (en el período de un año), entendiendo que con ello se legitima y valida la intervención de este actor social. Cabe señalar que no se plantea aquí que las propuestas deban tener el mismo peso que los objetos que la propia entidad incorpora en la planificación. En efecto, por un lado, se contempla especialmente el hecho de que es el organismo fiscalizador el que dispone de expertise [sic] en materia de auditoría, y por otra parte, se admite que la sociedad civil puede llegar a formular propuestas imprecisas por desinformación o desconocimiento sobre las competencias de la entidad (de allí la importancia de los mecanismos de transparencia y la disponibilidad de información relevante sobre los mecanismos participativos).

b) Denuncias ciudadanas como insumo para la programación de auditorías

Las denuncias ciudadanas constituyen mecanismos participativos en la medida en que las presuntas irregularidades en la gestión de los recursos públicos son advertidas por la sociedad civil a la entidad, que las podrá incorporar como insumo en la programación de la agenda o plan de control.

En efecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que cada Estado firmante deberá adoptar “medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento

de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción (...) y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito”²⁵.

Existe una diversidad de canales que puede habilitar el organismo fiscalizador para presentar denuncias, como la página Web, correo electrónico, correo postal, línea telefónica, o entrega presencial. Sin duda, algunos de ellos favorecen una participación directa e inmediata, pero a los fines de garantizar que sea efectiva, es importante contemplar el tipo y calidad de información que se difunde. Resulta por ello oportuno brindar amplio acceso a una serie de elementos, que incluyen: la modalidad de presentación de denuncias, el modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación, información sobre experiencias previas que den cuenta del impacto que han tenido las denuncias presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades, y material gráfico y/o audiovisual complementario que explicita el funcionamiento de estos procedimientos.

Del mismo modo, a fin de jerarquizar la participación y generar un vínculo de reciprocidad entre la entidad y la sociedad civil, es valioso incorporar mecanismos de seguimiento de las denuncias presentadas, tal como fueron referenciados respecto de las propuestas ciudadanas.

En suma, en tanto se habilite una amplia variedad de canales para la presentación de denuncias, se capacite a los potenciales participantes garantizando el acceso a información en relación al funcionamiento del mecanismo, y se contemplen efectivamente las denuncias para la programación de auditorías, sin duda se potenciará un lazo de cooperación entre la entidad y la sociedad civil, lo que podrá contribuir a identificar irregularidades en la gestión pública que podrían haber sido desconocidas en ejercicios auditores planificados exclusivamente por los organismos de control.

25 Artículo 13 - inciso 2 de la Convención.

2. Participación ciudadana en la programación de auditorías

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Denuncias ciudadanas	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
		Canales para presentar denuncias: Página Web, correo electrónico, correo postal, línea telefónica, entrega presencial.
	iii. Calidad de la información	<p>Información disponible:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad de presentación de propuestas. • Información sobre experiencias previas sobre el modo en que ha operado el mecanismo y/o impacto de las propuestas presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades. • Modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación. • Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo.
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: % del total de propuestas presentadas que activa auditorías en un año (entre 0 -cero- y más del 20%).
Procedimiento emprendido: se evalúa la inclusión de la denuncia en el plan general y/o en un plan de auditoría particular, se remite la denuncia al órgano o poder correspondiente (Judicial, Legislativo), se notifica al ciudadano el curso de acción seguido y/o se le brinda el contacto para monitorear la denuncia.		
v. <i>Feedback</i>	<p>Tipo de mecanismo de seguimiento sobre las propuestas presentadas:</p> <p>Seguimiento instantáneo mediante codificación de la propuesta/monitoreo online; convocatoria y devolución presencial; consulta por formulario, <i>mail</i> o llamado telefónico.</p>	

En efecto, se desprende de la Declaración de Cartagena que las entidades fiscalizadoras (superiores) propiciarán “la participación de la sociedad civil para que sus denuncias sean escuchadas y atendidas y se involucren activamente en los procesos de control social”²⁶. Por ello, al analizar el efectivo funcionamiento de estos mecanismos participativos, es importante tomar en consideración el tratamiento que se da a las denuncias, pues en algunos casos la entidad evalúa su inclusión en el plan general y/o en un plan de auditoría particular, o bien puede ser que las remita al órgano o poder correspondiente (sea Judicial o Legislativo, u otra oficina que de ellos depende orgánicamente). Los procedimientos que se emprendan afectan el potencial de incidencia que la participación ciudadana pueda tener, y resultan indicativos de los esfuerzos y competencias de las entidades respecto de su gestión planificadora.

Participación ciudadana en el proceso auditor

La participación ciudadana en el proceso auditor se refiere a las distintas instancias en las cuales se admite la intervención -directa o indirecta- de la sociedad civil en las auditorías que desarrolla la entidad fiscalizadora. Las modalidades de participación comprenden mecanismos para recibir información suministrada por la ciudadanía en el transcurso de los ejercicios de control -y que podría ser incorporada en su desarrollo-, así como la posibilidad de que la sociedad civil intervenga activamente en el campo, sea de modo articulado con la entidad o mediante veedurías ciudadanas cuyos productos se integren en los informes o procesos de control.

Cabe señalar que la INTOSAI señala de modo explícito que “las EFS pueden beneficiarse de auditorías conjuntas o paralelas”²⁷, y ello se evidencia en distintas experiencias de articulación con la sociedad civil que han sido impulsadas por entidades fiscalizadoras superiores,

²⁶ Véase Declaración de Cartagena, artículo 2— inciso 9, disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1a0A5i6> (10/06/13).

²⁷ Principio Noveno, ISSAI N° 20 (INTOSAI, 2010).

y relevadas por la INICIATIVA TPA²⁸. Por tanto, los indicadores sobre estos mecanismos participativos se desprenden de la revisión de los estándares internacionales y de las experiencias regionales que han alimentado las discusiones en la materia.

a) Mecanismos para recibir información de la ciudadanía

Los mecanismos para recibir información de la ciudadanía suponen instancias o procedimientos en los que se reconocen informes, documentos y demás trabajos elaborados por organizaciones de la sociedad civil (u otros actores sociales) como insumos que aportan datos de valor para ser integrados al ejecutar el proceso de auditoría. Por ejemplo, puede tratarse de investigaciones desarrolladas por organizaciones sobre organismos de gobierno sospechosos de corrupción, o mediciones regulares sobre transparencia, entre otros.

Estos mecanismos de participación pueden estar más o menos institucionalizados y/o regulados a partir de un marco normativo o metodológico específico, así como desarrollarse con distinta frecuencia. A fin de analizar su funcionamiento, se debe contemplar, entre otros factores, el alcance de la participación en función del tipo de convocatoria que realiza el organismo y de la información que se encuentra disponible, en tanto sea integral, relevante y comprensible. Por tanto, se hace especial énfasis en la explicitación sobre los requisitos y modalidad de participación en la ejecución del proceso auditor, pues constituyen los tipos de información más importantes para fomentar una intervención comprometida y efectiva. Asimismo, la disponibilidad de material gráfico y/o audiovisual, al igual que los informes de impacto sobre experiencias previas de participación, resultan complementarios, pero significativos si se pretende hacer atractiva y comprensible la información para fomentar una intervención ciudadana que aporte valor a los ejercicios fiscalizadores.

28 Véase, por ejemplo, "Auditorías Articuladas en la CGR de Colombia" (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011); <http://bit.ly/13a3nnE> (20/05/13).

En este sentido, la efectividad de estos mecanismos está estrechamente ligada al grado de integración de la ciudadanía -a través de la información que aporta- en la ejecución del proceso auditor, lo que puede evidenciarse en función del número de auditorías en las que intervino la sociedad civil en relación al total de ejercicios fiscalizadores desarrollados en un año. No obstante, se admite que existen determinados tipos de auditorías en las que la propia entidad dispone de personal técnicamente capacitado y de información precisa recopilada en el transcurso del tiempo, que posiblemente incluye resultados de procesos auditores previos, y por tanto puede prescindirse de aportes ciudadanos.

3. Participación ciudadana en el proceso auditor

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos para recibir información de la ciudadanía	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor. • Modalidad que asume este formato participativo. • Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo. • Informes de experiencias de previas participación de la sociedad civil en el proceso auditor y/o impacto de las mismas.
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: % de auditorías que incorpora información aportada por la sociedad civil sobre el total de auditorías desarrolladas en un año (entre 0 -cero- y más del 10%).

Cabe señalar que, en vista de que estos procedimientos de participación en la planificación mediante consultas ciudadanas no se encuentran fuertemente desplegados en organismos de control ni sistematizados en indicadores concretos, se han identificado sus componentes específicos a partir de experiencias vigentes en la región²⁹.

b) Mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso auditor

Los mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso auditor se refieren a instancias y procedimientos que posibilitan la intervención activa de la sociedad civil en el campo, sea de modo articulado con la entidad [mediante auditorías articuladas] o a través de veedurías ciudadanas, apoyadas por el organismo (involucrado, por ejemplo, en las instancias de capacitación o difusión de la(s) actividad(es) de veeduría, cuyos productos se integran en los informes o procesos de control que desarrolla la entidad].

Para analizar estos mecanismos, se consideran aspectos análogos a los referenciados en los procedimientos participativos previamente descritos, como el alcance de la convocatoria y tipo de información difundida para alentar la intervención ciudadana, así como el nivel de institucionalización y el grado de incorporación de la participación directa en auditorías emprendidas por el organismo.

Adicionalmente, y en vista de que una presencia activa en el campo requiere de participantes sólidamente informados, se contempla la existencia de capacitaciones específicas sobre la tarea de fiscalización³⁰. Se estima que de ese modo se coadyuva

29 Entre ellas, la Planificación Participativa que implementa la Auditoría General de la Nación en Argentina, a través de la cual el organismo invita a organizaciones de la sociedad civil a extender propuestas sobre posibles objetos de auditoría. Para mayor información sobre cómo opera la práctica, véase: "Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación" (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/11FeVga> (20/05/13).

30 Por cierto, existen experiencias internacionales que desarrollan las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina en las que se contemplan instancias de capacitación previa para los

3. Participación ciudadana en el proceso auditor

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
b) Mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso auditor	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor. • Modalidad que asume este formato participativo. • Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo. • Informes de experiencias de previas participación de la sociedad civil en el proceso auditor y/o impacto de las mismas.
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: <ul style="list-style-type: none"> • % del total de auditorías realizadas en un año que incorpora la participación directa de la ciudadanía año (entre 0 -cero- y más del 10%). • Instancias de capacitación que ofrece la entidad para formar a la sociedad civil sobre mecanismos de participación: talleres +/- abiertos a la participación ciudadana. • N° promedio de capacitaciones anuales (dirigidas a la sociedad civil).

a fomentar una participación comprometida, que se traducirá en mayor efectividad a la hora de desarrollar los procesos auditores. Puede tratarse, por ejemplo, de encuentros abiertos a la sociedad

futuros veedores ciudadanos, como se ilustra en el caso de la CGR de Paraguay. Véase documento Veedores ciudadanos para la integridad. Una iniciativa para la transparencia y la participación ciudadana" (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/l3a3nnE> (20/05/13).

civil para capacitarla sobre herramientas de control desplegadas en procesos auditores, o talleres de formación específica para futuros veedores sobre ejercicios de auditoría puntuales. Sin duda, los temas y frecuencia con que se desarrollan estas instancias puede variar, pero de por sí contribuyen a incentivar y perfeccionar la calidad de la participación.

Lo propio destacan las entidades fiscalizadoras superiores a través de la Declaración de Cartagena³¹, en la que abogan por la *“transferencia de tecnología, conocimientos y experiencias intergubernamentales, con la participación del sector privado y las organizaciones sociales, a fin de contribuir a los procesos de mejoramiento de las prácticas y estrategias para combatir la corrupción”*. La participación en el control constituye -por cierto- una estrategia efectiva en esta dirección.

Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor

El ciclo de auditoría no finaliza meramente en la presentación de informes o fallos que sintetizan hallazgos y generan recomendaciones o establecen sanciones, sino que involucra el accionar que eventualmente adopte el ente auditado. En este sentido, la vigilancia sobre las observaciones manifestadas por el organismo fiscalizador puede complementarse con el monitoreo que sobre éstas emprendan agentes externos a la entidad, como modo de reforzar su cumplimiento.

Muchas veces, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil detectan fallas en la ejecución de políticas, falencias que previamente fueron advertidas en los ejercicios de auditoría. Devienen, por tanto, actores clave para complementar el proceso de observancia sobre el cumplimiento de recomendaciones o aspectos deficitarios señalados por la entidad fiscalizadora.

La participación ciudadana en el seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor se refiere,

31 Véase Declaración de Cartagena, artículo 2 - inciso 4.

por tanto, a las distintas instancias y/o procedimientos que posibilitan el monitoreo ciudadano como mecanismo de control posterior al ejecutado por la entidad fiscalizadora, y que toma en consideración sus informes o dictámenes a fin de garantizar su cumplimiento por parte del organismo auditado, contribuyendo de este modo a perfeccionar la calidad del control y el trabajo desarrollado por las entidades.

a) Mecanismos o planes de vinculación entre la entidad y ciudadanos / organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones u observaciones

Los mecanismos de vinculación ciudadana al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones u observaciones remiten a una modalidad de articulación entre actores institucionales y sociales, en la que estos últimos asumen tareas de monitoreo en la instancia posterior a la finalización del proceso auditor, a fin de fortalecer la calidad del control desarrollado por la entidad y garantizar la observancia de sus disposiciones o dictámenes por parte del organismo auditado. Puede tratarse, por ejemplo, de acuerdos o planes formales de vinculación ciudadana, o de otras instancias o mecanismos que admitan la participación social en el ejercicio del control posterior.

A fin de analizar estas modalidades de articulación con la sociedad civil, se contemplan diversos aspectos puntualizados en los apartados previos, a saber: el nivel de institucionalización y de apertura de estos mecanismos, el grado de incorporación de ejercicios de seguimiento ciudadano en relación a las auditorías totales que desarrolla la entidad en el plazo de un año, así como la calidad de la información disponible. Ésta podrá incluir especificaciones sobre los requisitos y modos de participar, y -complementariamente- material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo, así como informes de experiencias previa que reflejen el impacto de la participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones sobre auditorías que desarrolló la entidad.

3. Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos o planes de vinculación entre la entidad y ciudadanos/organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones / observaciones	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor. • Modalidad que asume este formato participativo. • Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo. • Informes de experiencias de previas participación de la sociedad civil en el proceso auditor y/o impacto de las mismas.
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: % de auditorías que incorpora información aportada por la sociedad civil sobre el total de auditorías desarrolladas en un año (entre 0 -cero- y más del 10%).

Canales de atención a la ciudadanía

Se entiende por canales de atención a la ciudadanía a las distintas vías y modalidades mediante las cuales la entidad fiscalizadora responde a consultas o inquietudes extendidas por actores de la sociedad civil (o el público en general), ya sea a través de contacto telefónico, virtual o presencial, así como desde una oficina especial y/o personal asignado a tal efecto.

La existencia de canales de atención a la ciudadanía comprende la disponibilidad de distintos mecanismos a través de los cuales se genera comunicación e interacción entre el organismo y la sociedad; y se analiza en función de la institucionalidad de tales canales, y la efectividad de la atención ciudadana.

La **institucionalidad** se refiere a la existencia de una estructura sistémica y/o mecanismos formalizados que garanticen a la ciudadanía la comunicación y atención de la entidad fiscalizadora a través de canales oficializados al interior del organismo, que pueden incluir: una oficina, área específica o ventanilla de atención; personal especializado para el contacto con la ciudadana; una casilla de correo electrónico, así como una línea telefónica de consultas.

4. Canales de atención a la ciudadanía

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Canales de atención a la ciudadanía	i. Institucionalidad	Estructura sistémica y/o mecanismos formalizados de contacto y atención ciudadana: oficina/área encargada de gestionar las iniciativas de participación ciudadana y generar contacto con la sociedad civil, personal especializado, contacto por distintos canales (<i>mail</i> , teléfono).
	ii. Efectividad de la atención	Modo en que la entidad responde a las consultas ciudadanas: la entidad responde de modo +/- inmediato y/o +/- directo a las consultas vía virtual, telefónica o contactando al interesado directamente con la persona/área de la entidad que podrá responder a su inquietud; o el personal del organismo toma nota de los datos del solicitante para que sea contactado eventualmente, o bien éste deberá intentar retomar la comunicación en otra instancia.

En tanto la entidad incorpore más canales -y más personalizados- para atender a consultas, se estará facilitando en mayor medida el contacto con la ciudadanía, pero ello no se traduce necesariamente en un funcionamiento efectivo de estos mecanismos. Por ello, se contempla también el modo en que la entidad responde -más/menos activa y eficientemente- a las inquietudes y/o solicitudes. Puede suceder que el organismo las resuelva de manera inmediata, ya sea vía telefónica, virtual o contactando al interesado directamente con la persona/área de la entidad que podrá responder a su inquietud. También puede ocurrir que la entidad tome nota de la consulta y solicite los datos de contacto del interesado para comunicarse con él eventualmente; o sólo le indique en qué momento éste deberá volver a contactarse con el organismo para obtener una respuesta.

Del modo en que se administra la respuesta se deriva no sólo la efectividad del mecanismo, sino que en ello se revela también la vocación que tenga el organismo de generar lazos de reciprocidad con la ciudadanía y posicionarse como un ente abierto a la sociedad.





PUNTOS DE VISTA

Aproximación a un concepto de denuncia a partir del modelo garantista en el estado democrático de derecho:

cualidades a fortalecer; debilidades llamadas a desaparecer en la estructuración de esta herramienta como instrumento para combatir la corrupción desde una perspectiva de lo fiscal*

Introducción

Consideraciones previas acerca del autor de este artículo sobre la Teoría del Garantismo.

El interés del autor por la Teoría del Garantismo del maestro Luigi Ferrajoli¹ surgió a partir de su previa incursión en el litigio penal y su posterior función como profesional del derecho en la Contraloría General de la República de Colombia, en la Gerencia Departamental del Cauca en el año 2007, trasladando su inquietud de los preceptos doctrinales del garantismo a las labores de control fiscal.

Posteriormente, al ejercer la jefatura de la Oficina de Participación Ciudadana de la Gerencia Sucre, logra materializar, concretar y llevar a la práctica muchas ideas que se encontraban dispersas en relación con su experiencia en la atención directa al ciudadano, y con organizaciones sociales participativas u otras entidades que manejan la herramienta de denuncia, dentro de sus respectivas competencias legales.

El autor afirma que el modelo garantista tiene mucho que aportar al control fiscal, aunque es necesario iniciar labores que logren una identidad real del derecho fiscal como disciplina autónoma, que si bien suele auxiliarse del derecho penal, debe generar una serie de ideas y doctrinas propias, teniendo en cuenta su diferenciación estructural y su autonomía de fondo y forma.

* Artículo ganador del XV Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS, año 2012. Escrito por Luis Gonzaga Portacio Sierra, funcionario de la Contraloría General de Colombia, bajo el seudónimo Sfacciato.

¹ Luigi Ferrajoli, es un jurista italiano y uno de los principales teóricos del garantismo jurídico, teoría que desarrolló inicialmente en el ámbito del Derecho penal, pero que considera, en general, un paradigma aplicable a la garantía de todos los derechos fundamentales.

Dentro del modelo del garantismo como teoría de derecho, el autor decidió acudir a los postulados del maestro italiano Luigi Ferrajoli, considerado como el padre contemporáneo del garantismo a nivel mundial, y la estructura seguida en este trabajo es la esbozada en el texto *Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal*, en su edición segunda del año 1997, realizada para Siglo del Hombre Editores Limitada, bajo la traducción coordinada por Perfecto Andrés Ibáñez y Otros.

Luigi Ferrajoli considera necesaria la implementación de un modelo en el cual el respeto a las garantías mínimas del encartado, a las del Estado y todo agente protagonista en el proceso, sean la bandera y el fundamento de la labor procesal, sin que escapar a éstas sea una posibilidad bajo ningún axioma posible, por prominente que parezca.

El autor de este trabajo señala que el análisis que expone Luigi Ferrajoli al caso penal y al caso italiano concretamente, está sumamente vigente y es aplicable al caso latinoamericano y fiscal, puesto que responde a la justificación del maestro al manifestar: “Las aludidas vicisitudes italianas representan, desde luego, un caso límite y patológico. Pero apuntan al mismo tiempo a un problema que es común a todas las democracias avanzadas: la creciente anomia del Estado contemporáneo, generada, de una parte, por la masiva expansión de sus funciones -y de los correlativos espacios de discrecionalidad- en la vida social y económica, y, de otra, por la reducción de la capacidad regulativa del derecho, la inadecuación y la falta de efectividad de sus técnicas de garantía, y por la tendencia del poder político a liberarse de los controles jurídicos y a desplazarse a sedes invisibles y extra institucionales.”²

El autor señala que esta situación descrita por Ferrajoli tiene similitud en toda su estructura con la situación actual latinoamericana. Por tanto, y desde esta perspectiva, este artículo, plantea la implementación del modelo garantista a la definición y estructura de la denuncia ciudadana en estados democráticos de derecho, ambicionando la dinamización de ésta como una herramienta para combatir la corrupción.

2 FERRAJOLI, L. (1997) *Derecho y Razón*. Prólogo del autor a la edición española. Segunda Edición. Valladolid: Simancas Ediciones S.A.

Partiendo del modelo garantista, se esbozan una serie de características que se consideran como elementos deseables y apetecibles para la denuncia en democracias con modelo de Estado de Derecho, a fin de fortalecerla, ejercitarla y propulsarla en su lucha contra la corrupción. Se bosquejan una serie de conductas llamadas a minimizar o suprimir para efectos de la consecución del fin ya señalado, planteando algunas experiencias reales que en el ejercicio de la función pública y civil se consideran como soporte para el caso concreto.

Finalmente, el autor aclara, que si bien se ha fundado este estudio en el garantismo como teoría jurídica, solamente se hace mención seguida y notas periódicas de la obra del maestro Ferrajoli a manera de referencia, al inicio de la estructuración del concepto de denuncia, entrando luego a abordar una serie de estudios y trabajos de otros autores con la finalidad de lograr el desarrollo de una identidad autónoma de este trabajo de investigación, apartándose de una aplicación simplista de una idea foránea para adaptarla a la realidad latinoamericana.

Problema

Antecedentes del Problema

El estudio que se plantea, se origina en el marco de las actividades de investigación, desplegadas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), para la optimización del Control Fiscal y la implementación de nuevas herramientas, que hagan del control, una realidad cada vez más eficiente, eficaz y oportuna.

Este trabajo de investigación fue presentado en ocasión a la XX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), celebrada en la ciudad de Antigua, Guatemala, en el mes de julio de 2010, en la cual se eligió el tema: "La Denuncia Ciudadana:

Instrumento Social para Combatir la Corrupción. Experiencias”³ para el XV Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS año 2012.

La corrupción, como fenómeno absolutamente negativo y devastador de la cultura latinoamericana, impone ante la gran mayoría de los miembros de la comunidad -esto es, los detractores de los actos de los corruptos- la necesidad de crear, desarrollar y fortalecer, herramientas que detengan la devastación causada por la corrupción en la administración del Estado.⁴

En este contexto, la Denuncia Ciudadana surge como una de las posibilidades vanguardistas en función de esta heroica misión social.

Descripción de la Unidad de Análisis

La Unidad de Análisis, en el caso *sub examine*, está constituida para todos sus efectos por la Denuncia Ciudadana.

La denuncia, como un mecanismo de participación ciudadana⁵, en el control del estado, y la lucha contra la corrupción, será abordada en esta investigación en una doble dimensión, esto es a partir de las cualidades y aspectos negativos que la estructuran en el presente como herramienta en contra de la corrupción, y en este sentido, a futuro, en la conformación del concepto que con miras al modelo garantista, deberá buscar una democracia con enfoque de Estado de Derecho.

Planteamiento del Problema

La denuncia como noticia originaria de procesos⁶ estatales diversos, ha sido utilizada por un gran número de culturas y sociedades en diferentes estadios temporales. Este tratamiento en algunas de estas

3 XX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Ciudad de Antigua Guatemala, Guatemala. Julio de 2010.

4 GIRALDO, J. (2011) *III Cátedra Internacional de Políticas Públicas y Control Fiscal: Opinión Pública y Participación Ciudadana*. Melgar, Contraloría General de la República y Fundación José Ortega y Gasset. Segunda Edición. Colombia: Simancas Ediciones. Expresión Digital.

5 TURBAY, J. (2009) *Hacia un nuevo Control Fiscal en Colombia: El Control Fiscal Participativo. El Concepto del Control Social*. Primera Edición. Bogotá: Imprenta Nacional.

6 Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías". Artículo 8. Colombia.

culturas, ha llevado a que esta figura se estructure, dinamice y evolucione hasta lo que es hoy en día.

A contrario sensu, en otras sociedades, la figura no se ha desarrollado, o su manejo, antes que favorecer a los sistemas que la utilizan como insumo, ha conllevado a la afectación de los mismos o de las personas que protagonizan por activa o por pasiva, estos procesos arriba referidos.

La denuncia viene pues, a convertirse en algunos espacios en herramienta invaluable de trabajo; mientras que en otros se estructura como elemento negativo. Su futuro suele ser incierto.

El planteamiento del problema objeto de esta investigación, lo constituye la estructura misma de la denuncia ciudadana. Partiendo de los fundamentos teórico-doctrinales del garantismo como patrón de análisis, la investigación deberá enfocarse a determinar, con base en el derecho garantista sustantivo y procesal, los elementos beneficiosos y fructíferos de la denuncia llamados a permanecer en el tiempo, y a la vez a identificar aquellos defectos y consecuencias nocivas que, tomando como derrotero las garantías naturales, afectan por vía de denuncia los procesos estatales y a las personas que participan en ellos en un rol activo o pasivo.

De igual manera, y tocando la temporalidad de lo que se busca preservar y lo que se pretende suprimir, también se plantea como problema la determinación del futuro de la denuncia ciudadana en manos de las nuevas generaciones, con la intención de entregarles una mejor forma de definirla y manejarla.

Como resultado a lo anterior, surgirá un diagnóstico tácito, en el cual, para cada caso o cualidad, defecto o práctica negativa, se levantarán las sugerencias correspondientes, encaminadas a optimizar la figura de la denuncia ciudadana mediante la potenciación de sus atributos y la supresión de sus aspectos negativos actuales, con miras a hacerla más eficiente a manera de valor agregado de las generaciones actuales y para que sea recibida de esta forma por las generaciones futuras.

Formulación del Problema

Teniendo como soporte el modelo garantista, ¿De qué manera se puede enriquecer la denuncia ciudadana mediante la potenciación de sus cualidades, y la reducción de sus aspectos negativos para el ejercicio de las generaciones futuras?

Sistematización del Problema

¿Qué aspectos estructurales y actuales de la denuncia ciudadana pueden ser considerados como beneficiosos, teniendo en cuenta la doctrina garantista en democracias con modelos de Estado de Derecho?

¿Qué aspectos estructurales y actuales de la denuncia pueden ser considerados como negativos, al afectar el proceso que desarrollan los actores que participan en él?

¿De qué forma se puede potenciar la denuncia ciudadana como herramienta para combatir la corrupción?

¿De qué forma se puede adecuar la denuncia ciudadana a las nuevas herramientas tecnológicas, informáticas y fenómenos de la información, para hacerla más atractiva a las nuevas generaciones, y más eficiente y eficaz en la lucha contra la corrupción?

Hipótesis

Hipótesis N° 1. “La denuncia ciudadana cuenta con elementos que favorecen y benefician el ejercicio del control fiscal en el manejo de los recursos del Estado, analizándose desde la perspectiva de un modelo garantista.”

Hipótesis N° 2. “La denuncia ciudadana, partiendo de un enfoque garantista, contiene elementos negativos que suelen afectar los procesos a los que pertenece y a las personas que interactúan en él”.

Hipótesis N° 3. “Es posible potenciar la denuncia ciudadana como una mejor herramienta a futuro, si se mantienen y fortalecen sus aspectos positivos, a la vez que se reducen y eliminan los aspectos negativos que suelen afectar el proceso y a los participantes del proceso”.

Hipótesis N° 4. “La denuncia ciudadana como herramienta del control fiscal participativo de la sociedad, está llamada a desaparecer en el entendido de que no logre adecuarse a las nuevas tecnologías de la información y fenómenos sociales informáticos contemporáneos”.

Alcance

La investigación planteada en este proyecto de estudio, se encuentra limitada y delimitada de la siguiente forma:

Alcance Temporal

El elemento tiempo se identifica en una dimensión presente-futuro, toda vez que parte de un análisis de las realidades presentes, que benefician y perjudican el control fiscal a partir de la denuncia ciudadana, para entrar a proponer la adecuación a futuro.

Alcance Espacial

El elemento espacio se limita a las Legislaciones Contemporáneas Occidentales Latinoamericanas, con un Modelo de Gobierno Democrático en Estados de Derecho.

Alcance Doctrinal

Dentro de las legislaciones democráticas occidentales latinoamericanas, este trabajo hace énfasis en aquellas que han escogido el modelo garantista para ejercer la jurisdicción de los asuntos fiscales, con Estados que responden al modelo constitucional y social de derecho, descartando las perspectivas políticas extremas o absolutistas.

Alcance de la Jurisdicción

Esta investigación está orientada a la Denuncia Ciudadana como herramienta para el Control Fiscal Participativo en la lucha contra la corrupción, y bien podría ser utilizada por analogía a la denuncia en diversas jurisdicciones que la utilizan, *verbi gratia* la penal, penal-militar, disciplinaria y similares.

Metodología de Investigación. Marco Metodológico

Nivel de Investigación

El Nivel de Investigación del presente estudio hace referencia específica -teniendo como orientación el modelo de Canales⁷-, a la Investigación del Orden Explicativo, toda vez que asumiendo la denuncia ciudadana como un hecho real -herramienta de la sociedad como apoyo al orden Fiscal-, pretende explicar el porqué de estos hechos, y a consecuencia de ello, establecer las relaciones de causa-efecto con la calidad presente y propuesta a futuro de la misma.

Diseño de Investigación

El diseño o estrategia a emplear será el de la Investigación Documental. El cual se abordará desde fuentes documentales; textos doctrinales como *Derecho y Razón* de Luigi Ferrajoli; Ponencias en eventos Institucionales; textos normativos atinentes al control fiscal, e informes periodísticos relacionados con el tema.

El Concepto de Denuncia

Conceptualización de Denuncia desde una Perspectiva Democrático-Garantista

No cabe duda de que la palabra denuncia viene a ser uno de esos términos cuyo concepto y definición está presente en el vocabulario de todos. Si bien existen palabras que en el idioma español resultan

7 ARIAS, F. (1996) *El Proyecto de Investigación: Marco Metodológico*. Caracas: Editorial Episteme Oriol Ediciones. Tercera Edición.

desconocidas para un universo significativo de latinoamericanos, generalmente aquellos de menos recursos económicos y de menor formación académica -*verbi gratia* términos como: “exinanido” o “ínclito”, no ocurre lo mismo con la palabra denuncia, la cual está presente en el léxico latinoamericano, a nivel de toda cultura, raza y nivel social.⁹

Por tanto, si la difusión del término “Denuncia” es amplia y conocida por el público en general, entonces el concepto que la determina puede variar, así como los enfoques político-sociales que la estudian.

- Denuncia como medio de participación ciudadana para las organizaciones.
- Denuncia como medio cívico-social.
- Denuncia como herramienta para la determinación del control ciudadano de los asuntos públicos.
- Denuncia como medio para generar presión política al Gobierno.
- Denuncia como medio de persecución ideológica a los enemigos del Estado.

La determinación de un concepto de denuncia viene entonces a convertirse en un elemento indispensable y profundamente necesario para poder emitir aportes al proceso de “denunciar”. Por tanto, la especificación de lo que se considere como denuncia, cuándo, cómo y bajo qué posibilidades se debe permitir el denunciar, establece las pautas de un aporte, una crítica o un comentario cualquiera.

8 Diccionario de la Lengua Española. Planeta Publishing Corporation.

9 TURBAY, J. Ob. Cit.



Por otro lado, la idea principal de esta investigación, como aporte, es la determinación de una idea de denuncia basada en los postulados e ideales del garantismo¹⁰ como filosofía marco, y guía de los procesos y procedimientos sancionatorios de las diferentes jurisdicciones, a saber, en el ejercicio de democracias enmarcadas por un Estado de Derecho. Sin embargo, estas deben estar circunscritas al orbe de lo fiscal, y al control que dentro de una democracia ejecuta la participación ciudadana¹¹, utilizándola así como herramienta para combatir la corrupción.

Este concepto de garantismo debe ser primordialmente sencillo, tal y como lo señala el maestro Ferrajoli en su obra *Derecho y Razón*, pero la falta de claridad, se ha constituido en la matriz de la crisis del garantismo ilustrado¹². Esta misma deficiencia se presenta en el modelo latinoamericano, donde no es posible predicar garantismo social porque la jurisprudencia utiliza terminología rebuscada que aleja la mente del pueblo de la doctrina jurídica que le respalda y apoya. Tal como alguna vez criticó el maestro Beccaria las normas medievales escritas en latín culto para instrucción y enjuiciamiento de un pueblo que no sabía hablar este tipo de lenguaje¹³.

En otras palabras, la definición debe responder de manera clara a las preguntas elementales de qué, cómo, quién, ante quién, acerca de qué y para qué¹⁴ se denuncia, siguiendo el modelo de estructuración de la teoría del garantismo penal, pero aplicándola a lo fiscal en lo atinente a la denuncia ciudadana.

La denuncia como mecanismo para combatir la corrupción en un estado de derecho de tipo democrático bajo el enfoque garantista, se debe entender entonces simple y llanamente como: la noticia que alguien pone en conocimiento de la autoridad competente acerca de la comisión de una falta, para que ésta proceda conforme a derecho.

10 FERRAJOLI, L. Ob. Cit.

11 TURBAY, J. Ob. Cit. Pág. 221-463p.

12 FERRAJOLI, L. Ob. Cit.

13 BECCARIA, C. (2000) *De los delitos y de las penas*. Bogotá: Editorial Ternis. 120 p. Tercera Edición.

14 FERRAJOLI, L. Ob. Cit

La denuncia como mecanismo para combatir la corrupción en un estado de derecho de tipo democrático bajo el enfoque garantista(...) se debe entender(...) como: la noticia que alguien pone en conocimiento de la autoridad competente acerca de la comisión de una falta, para que ésta proceda conforme a derecho.

La Denuncia propia de un Estado garantista, a diferencia de la denuncia del Estado despótico, inquisitivo o autoritario, se enmarca en las preguntas elementales para denunciar, de la siguiente manera:

1. En una “*noticia*”, en la transmisión de un hecho por los medios idóneos. El modelo de una política de control fiscal democrático y garantista, se inicia con la concepción misma de lo que se puede denunciar. Se puede movilizar a través de denuncia una *noticia*¹⁵, pero nunca por medio de un comentario, de una sensación, de un concepto propio, de una idea o una impresión. Esto es el **qué**.
2. En un “*alguien*”, en la identificación de quien de manera responsable utiliza el medio como herramienta de combate en contra de la corrupción o la ilegalidad, pero nunca de quien pretende presionar, confundir, menoscabar o atentar en contra de la tranquilidad de otro coasociado. Estos es el **quién**.
3. En una “*puesta en conocimiento*”, utilizando los medios prácticos que garanticen la conexión del ciudadano con la autoridad que debe aprehender el conocimiento de los hechos; entendiendo que este medio debe ser confiable, rápido, inviolable, y seguro, y por tanto, que genere total confiabilidad en aquel que denuncia. Esto es el **cómo**.

15 TURBAY, J. Ob. Cit. Pág. 238-463p

4. *“De la autoridad competente”*, es el reporte ante la autoridad constitucional o legalmente investida para actuar facultadamente frente a la naturaleza del reporte irregular observado, pero nunca frente a sujetos o grupos extra oficiales, de facultades impartidas por las vías de hecho, o en contra de los parámetros democráticos y legales del Estado de Derecho. Puesto que la corrupción se combate con legalidad y por el contrario combatirla con ilegalidad, equivale a aumentar el índice de corrupción en el Estado. Esto es **ante quién**.
5. *“Acerca de la comisión de una falta”*, entendida ésta como una causal generadora de responsabilidad fiscal. Causal objetiva libre de calificativos morales, doctrinas religiosas, enfoques políticos y cualquier otro prejuicio que altere la legitimidad de la justicia en su grado más puro. Esto es **acerca de qué**.
6. *“Para que se proceda conforme a derecho”*, es la consecuencia de la denuncia, como un resultado que funcione a nivel de estímulo para quien inicia el movimiento del proceso fiscal; pero en el entendido de que debe estar siempre sujeta a derecho, con herramientas garantistas que permitan al denunciado agotar todas sus posibilidades de defensa y recibir como resultado lo que está en la obligación de tener que soportar, esto significa que es una retribución justa por su conducta, pero nunca un daño, un exceso y mucho menos una injusticia. Esto es el **para qué**.

Una vez alcanzada la fijación del concepto de denuncia es necesario entrar a determinar cuáles son los atributos que debe reunir en su estructura total la denuncia ciudadana para legitimarse como una herramienta idónea en contra de la corrupción, manteniéndose dentro de los parámetros democráticos y garantistas del Estado de Derecho.

Las características desprendidas de un concepto garantista de denuncia

Las Propiedades de la Denuncia

Propiedades de la Denuncia Ciudadana en su misión de servir como herramienta en contra de la corrupción, enmarcada dentro del Estado de Derecho con un enfoque garantista

Una vez explicados los elementos del qué, cómo, quién, ante quién, acerca de qué y para qué denunciar¹⁶, es preciso entrar a profundizar acerca de cada uno de estos elementos, en su acepción de propiedades, cualidades o atributos deseables, que deberá buscar una comunidad que quiera impregnar de garantismo su mecanismo de denuncia, en la meta de convertir esta tarea en una herramienta que tenga la capacidad de combatir la corrupción, en un Estado Democrático de Derecho.

La Objetividad

El filtro del qué denunciar. La noticia útil y objetiva libre de caprichos.

La primera pauta que demuestra voluntad garantista en un Estado regido por el imperio de la ley, en lo que atañe al mecanismo de denuncia, para el ejercicio -en nuestro caso, de los asuntos fiscales y su control y vigilancia- está dada por la fijación clara y precisa de lo que se puede y no se puede denunciar.

La normatividad constitucional, legal y toda la serie del desglose jurídico que le acompaña, hasta la determinación del procedimiento más menudo en el sistema de calidad del último conocedor de la denuncia, debe dejar claro que se reputarán o entenderán como denuncias sólo las que versen acerca de noticias con valor de utilidad, en una declaración lógica y coherente de hechos, desprendidos de caprichos de toda índole. Entendiéndose como noticia, la reseña que alguien lleva a cabo acerca de la ocurrencia de un hecho o acto concreto.

¹⁶ Siguiendo como modelo el esquema de abordaje temático de FERRAJOLI, L. Ob. Cit. Pág. 24-990 p.

La diferenciación estructural de una noticia y un simple comentario, sensación, concepto propio, idea o impresión, está dada por la presencia de la objetividad como primera cualidad de la denuncia ciudadana garantista. El denunciante es un testigo o perceptor de la ocurrencia de un hecho o acto. En su mente o registros físicos propios, radica la ocurrencia de dicha situación, y el traslado de la descripción de su mente o registro hasta la autoridad competente, debe efectuarse de manera tal, que no varíe, altere o modifique en lo más mínimo posible dicha actuación, buscando en todo momento que la percepción de lo ocurrido sea nítida y clara al momento de ser transmitida al funcionario competente.

La objetividad del denunciante determina entonces la primera línea de garantía para el denunciado, y de calidad para el producto insumo del control fiscal participativo.

En cuanto a la primera labor estatal que se debe realizar, radica en la estipulación de un filtro oficial y efectivo que permita:

- Desechar de plano las aseveraciones caprichosas.
- Asumir las noticias realmente valiosas.
- Filtrar de la narración ciudadana los elementos indispensables de aquellos caprichos.

Esta labor debe ser eminentemente una política del órgano estatal competente, puesto que la carga de la determinación de objetividad no puede ser impuesta a cargo del denunciante. El denunciante, al estar cerca de los hechos objeto de denuncia, puede y es normal, que se encuentre inmerso en algunas situaciones de emotividad que si bien pueden afectar el criterio de lo objetivo, no por ello, vician la denuncia de manera total, sino que la misma merece credibilidad y depuración en el proceso de la fijación de un insumo de calidad.

Por ejemplo, el estado de emotividad de alguien que discute con su jefe ordenador del gasto público; el de quien pierde un proceso de contratación pública frente a un contratista colega; el de quien es removido del cargo que desempeñaba, o del ciudadano que no sale favorecido con el subsidio que pretendía recibir, no puede ser tenido

como una situación *per se* que vicia de nulidad su narración de denuncia, toda vez que su posición, si bien puede interferir en la objetividad de lo que denuncia, también puede ser el detonante de algo que en situaciones de normalidad o favorecimiento, no estaría en la disposición de contar al ente de competencia.

Las experiencias en el desarrollo de la labor del control fiscal participativo en la Gerencia Sucre de la Contraloría General de la República de Colombia, permiten ver cómo personas en un estado de sensibilidad pueden incurrir en exageraciones y en frases líricas con un profundo grado de emotividad, y pueden ser testigos directos de situaciones que configuran insumos de alta calidad y validez para el control de los recursos del estado.

La labor de decantación del insumo de denuncia ciudadana, con miras a la preservación de la objetividad como característica de la denuncia *per se*, se encuentra, como se comentó con anterioridad, a cargo del ente estatal competente para el ejercicio del control fiscal, y debe entonces asumir los siguientes rasgos garantistas para hacerse efectiva y alejar el despotismo de su labor:

- a. Debe estar delimitada por reglas claras que ubiquen al funcionario lo más alejado posible de la aplicación de su criterio personal, y se circunscriba a la legalidad.
- b. Debe estar revestida del principio de doble instancia; esto se refiere a la posibilidad de que un funcionario de mayor jerarquía, emita un segundo juicio al respecto. Y que como resultado de lo anterior, las controversias entre el *a quo* y *ad quem*, sean llevadas al conocimiento de un cuerpo colegiado impar (doble instancia).
- c. Deben ser sustanciadas y registradas de manera tal que puedan servir como soporte de las decisiones tomadas, so pena de las consecuencias jurídicas a que haya lugar (sustanciación).

Identidad de Causalidad

El filtro y soporte de causas. La identidad de quien reporta hechos de denuncia. Excepción Única.

Partiendo de los postulados esenciales de las garantías del Estado de Derecho, la modalidad de denuncia que se muestra como más apetecible y garantista de los derechos de los coasociados, la eficiencia de la función pública y la eficacia en el control fiscal participativo, es aquella en la cual se identifica al denunciante.

Esta garantía -denominada en algunos casos como corresponsabilidad¹⁷- de saber quién es la persona que realiza la denuncia, imprime una serie de ventajas sobre aquellas noticias que llegan a los entes de control fiscal de manera anónima o indeterminada. La posibilidad de saber quién denuncia va más allá de la simple y capciosa necesidad de conocer al protagonista de la misma, toda vez que es garantía en un doble sentido:

- a. Garantía para el aparato operador estatal que recibe la noticia-insumo.
- b. Garantía para el ciudadano que recibe un cuestionamiento de su gestión administrativa.

Con respecto al aparato de vigilancia y control fiscal estatal, la denuncia con un autor identificado, le permite al ente encargado la posibilidad de ubicar al autor, como medida aclaratoria para solicitar ampliaciones, si así fuera el caso, sobre lo que pudo resultar incierto o confuso en su primaria redacción oficial, precisiones en la secuencia lógica de lo que se estructure como presuntamente ocurrido y explicaciones ante la posible aparición de contradicciones en los supuestos de hecho investigados.

Y con respecto al denunciado, permite la posibilidad de conocer a su denunciante, abriéndole a éste toda una gama de posibilidades en la estructuración de su defensa administrativa y judicial, de llegar a ser el caso, tales como: la posibilidad de detectar nulidades por ilegalidad

17 TURBAY, J. Ob. Cit. Pág. 221-463p.

(...)las democracias fundadas en la doctrina del Estado de Derecho con miras a la implementación del garantismo en su concepción más pura, deben plantearse como meta la posibilidad de erradicar la denuncia anónima de su estructura funcional.

en la consecución probatoria, la facultad de cuestionar la fuente objeto de denuncia con prácticas tan vitales como el contra-interrogatorio de quien le acusa, así como también la posibilidad de presentar excepciones referentes a la credibilidad del denunciante por circunstancias que alteren su objetividad *verbi gratia*, la percepción visual del miope, la interpretación del texto de quien no sabe leer, la acusación del individuo inmerso en problemas pasionales con el denunciado, entre otras.

Finalmente, las democracias fundadas en la doctrina del Estado de Derecho con miras a la implementación del garantismo en su concepción más pura, deben plantearse como meta la posibilidad de erradicar la denuncia anónima de su estructura funcional.

Excepción única: No obstante, esta noble tarea garantista, puede percibirse en las mentes de algunas naciones como una utopía procedimental. No porque éstas rechacen el bloque garantista como una posibilidad para su estructura funcional, sino porque la experiencia misma les imposibilita concebir que los denunciados -sujetos que benefician el modelo de control- pasen a ser objeto de circunstancias desagradables, en recompensa injusta a la heroica labor de no quedarse callados.

El garantismo en este sentido, no sólo deberá ser un conjunto de medidas a favor del Estado que investiga, un grupo de libertades guardadas para el ciudadano que es objeto

de reproche, sino que además deberá ser lo suficientemente amplio, completo e íntegro como para permitir que la vida, honra, bienes e integridad física, social y moral del denunciante, no se alteren por el hecho de atreverse a denunciar.

La experiencia colombiana, y en particular la del Departamento Sucre, revelan que algunas democracias no tienen la capacidad total de proteger este tipo de factores en la persona de sus denunciantes, y que la labor de denunciar se convierte muchas veces en una misión Kamikaze. Por el contrario una labor ciudadana como es denunciar un hecho de corrupción, es un acto noble, altruista, pero suicida.

En este orden de ideas, y llevando a la balanza de la equidad las variables expuestas como premisas de juicio, tenemos por un lado, la garantización plena del modelo que impone la necesidad de conocer "quien denuncia", y por el otro, el modelo que predica que la seguridad no garantizada del denunciante, culmina en la pena de muerte o en la aplicación de dolor en la persona de quien suele denunciar. Por tanto, debemos optar por la primera opción que prohíbe de plano la denuncia anónima, en aras de llevar el esquema a su rendimiento garantista total, lo que en primer lugar, equivaldría a poner el ejercicio de la labor estatal de investigar por encima del derecho a la vida de los coasociados, y en segundo lugar a extinguir el acto de denuncia como una situación propia de mártires ciudadanos.

(...) algunas democracias no tienen la capacidad total de proteger este tipo de factores en la persona de sus denunciantes, y... la labor de denunciar se convierte muchas veces en una misión Kamikaze(...)

(...)optar por la primera opción que prohíbe de plano la denuncia anónima... equivaldría a poner el ejercicio de la labor estatal de investigar por encima del derecho a la vida de los coasociados, y en segundo lugar a extinguir el acto de denuncia como una situación propia de mártires ciudadanos(...)

De esta forma, se requiere que las democracias con este tipo de inconvenientes, estructuren un modelo mucho más inteligente de la personificación del denunciante, que permita ponerle a salvo de la violenta corrupción que puede llegar a niveles altos para postergarse en el tiempo y el espacio, sin violentar las garantías mínimas de los investigados y la tarea del Estado de instruir al respecto.

Para ejemplificar, tomamos el caso del Estado Colombiano, que en algún momento -en alusión a la Jurisdicción de lo Penal en la cual la denuncia es tan importante como en lo Fiscal- permitió la estructuración de un modelo anónimo o entonces denominado “sin rostro”, en donde se tuvo que transitar por una serie de sucesos, hechos y vicisitudes, que desembocaron en la acertada decisión de desmontar esta posibilidad procesal de Jueces y Fiscales sin rostro.

No obstante, para el funcionario del Estado, que determinó voluntariamente acceder al cargo público, está establecida una serie de posibilidades de defensa y preservación de su vida, honra y bienes, así como para su familia, al momento de realizar una denuncia; por el contrario, lo mismo no sucede con el ciudadano particular quien no cuenta con los elementos legales que lo beneficien y protejan a él y a su familia, cuando toma la decisión de realizar una denuncia sino más bien cada día teje su vida diaria en medio de aquellos a quienes ha denunciado, sin mediar investidura pública, salario especial o medidas policivas de protección.

Un ejemplo claro de este hecho, sobre la falta de protección del denunciante fue una denuncia verbal que reza lo siguiente:

“Denuncia verbal presentada el día 1 de febrero de 2003 por el Alcalde del Municipio El Roble Sucre, Doctor Eudaldo León Díaz Salgado, en la ciudad de Corozal, Departamento de Sucre-Colombia, ante el entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, en un consejo comunitario, muestran que la problemática es tan seria como palpable. El Doctor Díaz Salgado manifestó abiertamente ante el Primer mandatario, haber sido víctima de amenazas por parte de algunos de los entonces políticos de la Región a quienes señaló por estar presentes en ese lugar, dentro de los cuales estaba Salvador Arana Sus -para entonces Gobernador del Departamento de Sucre-. Su denuncia culmina con las palabras textuales: “Presidente, a mí me van a matar”. El resultado fue su asesinato el día 10 de abril del año 2003, ante cuyo proceso penal determinó la Corte Suprema de Justicia la autoría del Ex Gobernador Salvador Arana en su calidad de Determinador en el ilícito de Desaparición Forzada y Homicidio Agravado”.¹⁸

En conclusión, es claro que mientras no existan garantías para la vida, honra y bienes de los denunciantes, el Estado debe permitir la recepción y atención de denuncias anónimas. No obstante, debe generar mecanismos para lograr que estas cumplan con las garantías que el aparato estatal requiere y que el encartado a la vez necesita para la salvaguarda de sus derechos.

El filtro y soporte de causas

La propuesta metodológica de este estudio, para asumir la denuncia anónima en democracias con este tipo de deficiencias, se ha definido bajo el término de “Identidad de Denunciante para la Denuncia Anónima”, y consiste en la generación de una estructuración metodológica que supla el carácter anónimo de la denuncia, con la especificación de información que imprima identidad a los hechos denunciados.

¹⁸ El Espectador (2009, 10 de abril) Seis años sin Eudaldo Díaz: Ex Gobernador Arana es procesado por homicidio, en Redacción Judicial.

Es necesario, aclarar lo que se determina como identidad y lo que le diferencia del concepto de identificación.

La identificación del denunciante, se deberá entender por tal, la serie de datos relativos a su determinación e individualización como persona en la comunidad y estado civil, de tal manera que pueda ubicarse a un individuo en medio del total del conglomerado al cual pertenece, *verbi gratia* su nombre completo, tipo y número de identificación, número de registro en bases de datos especiales, entre otros.

La identidad, para efectos de este estudio, hace referencia a la posibilidad de ubicar en el expediente o registros, la trazabilidad de las condiciones de aprehensión de los hechos objeto de reproche en lo que respecta al dónde, cuándo y sobre todo el cómo se enteró el denunciante de los hechos sucedidos. No el dónde, quién, cuándo y cómo ocurrieron los hechos de responsabilidad fiscal, sino de la captura del hecho en los sentidos del denunciante. Esto es la legalidad y materialidad de la percepción.

En este orden de ideas, el aparato estatal encargado de recibir y tramitar la denuncia ciudadana anónima, debe establecer una serie de pautas y parámetros que determinen a cabalidad la identidad del denunciante, de tal suerte que los hechos desprovistos de una real y seria “identidad de denunciante”, sean filtrados y no tenidos como consumo, procediendo al archivo de los mismos desde su llegada.

Esta labor debe responder técnicamente a los siguientes criterios de depuración:

- Determinación clara del espacio en el cual se percibieron los hechos. Este concepto pretende responder al dónde, o condiciones de lugar, altamente interesantes para entender en qué lugar se hallaba el denunciante, desde qué perspectiva captó lo ocurrido y su legalidad de permanencia en el sitio. El espacio puede ser físico, orgánico y funcional.

- ◆ *Físico*: Permanencia en un sitio específico para captar un hecho desde donde se tuvo acceso a lo ocurrido. Ejemplo: Denunciante que se moviliza por uno de los caminos rurales del Municipio San Pedro Sucre y observa como un vehículo automotor con contenedor de líquidos, procede a derramar en la vía los desechos tóxicos del pozo de extracción de Gas Natural Apamate I. (Valoración de los costos ambientales en Responsabilidad Fiscal).
 - ◆ *Orgánico*: La percepción de los hechos se produce con ocasión de la competencia de un órgano del Estado que tiene conocimiento de lo sucedido en ejercicio de su actividad legalmente atribuida. Ejemplo: Anónimo que trae anexos documentos fotocopiados de expedientes de reserva del Ejército Nacional mediante los cuales se pretende demostrar la incurción de sobrecostos en la adquisición de un *software* destinado a la seguridad nacional.
 - ◆ *Funcional*: Los hechos objeto de denuncia reflejan que los mismos sólo pudieron ser percibidos por la gestión de un servidor público o de un particular con competencia para ello. Ejemplo: Denuncia anónima que expone la desaparición de fondos de una entidad a partir del análisis financiero y contable del mes inmediatamente anterior.
- Determinación clara del tiempo en el cual se percibieron los hechos. Este concepto pretende responder al cuándo, o condiciones de temporalidad, altamente interesantes para entender en qué época se encontraba el denunciante cuando captó lo ocurrido. El tiempo puede ser cronológico, ambiental y subjetivo.
 - ◆ *Cronológico*: Debe existir claridad de la fecha en la cual el denunciante tuvo acceso a la información de denuncia, pues esto es clave para evidenciar contradicciones o falta de consistencia en los hechos presentados. Por ejemplo, denunciar el incumplimiento en la ejecución de una obra civil a la cual aún le falta seis meses de ejecución.

- ◆ *Ambiental*: Ocurrencia de fenómenos climáticos y ambientales que guarden relevancia al tipo de hecho denunciado. Este aspecto sólo debe tenerse en cuenta en denuncias que ameriten consultarlo. Ejemplo: presuntas irregularidades en contrato de reforestación de bosque por inexistencia de plántulas, en visita que hiciera el denunciante un día después de acaecida una grave avalancha producto de fuerza mayor de la naturaleza.
- ◆ *Subjetivo*: Aquel que no guarda relación a días calendario, sino a aspectos de temporalidad medidos de forma diferente. Ejemplo: Anónimo que calcula un incumplimiento en kilómetro de vía habiéndolo medido en el número de tabacos que consumió recorriendo la vía entre su pueblo y la vereda.
- Determinación clara del modo mediante el cual se percibieron los hechos. Este concepto pretende responder al cómo, o condiciones de modalidad, altamente interesantes para entender de qué forma se enteró el denunciante de lo sucedido. El modo debe sustanciarse de acuerdo a lo redactado por el anónimo, de tal manera que refleje cómo se dio el empalme entre lo sucedido y lo captado. El modo puede ser percepción objetiva y percepción subjetiva.
 - ◆ La *percepción objetiva*, es aquella en virtud de la cual el denunciante expresa afirmaciones que se desprenden de conclusiones basadas en el análisis de pruebas. Estas pruebas pueden ser aportadas con la denuncia o especificadas de manera clara para tener acceso a ellas. Ejemplo: Se denuncia cómo miembros de la fuerza policíaca utilizan automóviles y combustible público para efectuar fiestas privadas con prostitutas de la región; el denunciante aporta video tomado con su celular, o manifiesta que en la cámara pública de la Carrera X con Calle Y se puede apreciar lo ocurrido entre las 12:00 am y las 12:05 am.
 - ◆ La *Percepción subjetiva*, es aquella en virtud de la cual, el denunciante expresa afirmaciones basadas en su “parecer”, “sentir”, “deseo” o “punto de vista” sin dar lugar a soporte probatorio lógico alguno. Generalmente, van acompañadas de

expresiones tales como la aplicabilidad práctica. En sus herramientas tecnológicas sometidas al público como buzón de denuncias y quejas, como el *link* en páginas web y similares, debe la entidad generar una serie de solicitudes de información, sin las cuales sea imposible denunciar, preguntas que permitan obtener los datos mínimos de cómo, cuándo y dónde se encontraba el denunciante, al recibir la noticia que denuncia.

De igual forma, debe existir para las recibidas por vía física, la obligatoriedad de un análisis de calidad contenido en un formato prediseñado u otra herramienta parecida, que determine la seriedad o materialidad de la denuncia bajo la conclusión de pasa o no pasa.

La denuncia anónima que no se estructure como creíble, seria y formal, deberá archivar de inmediato, y este análisis debe efectuarse siempre por medios prediseñados de calidad total, preferiblemente cuantitativos.

Conductividad Garantizadora

**Medios de llevar la noticia ante la autoridad competente.
Inalterabilidad de la noticia.**

Pretender percibir una denuncia a través de los sentidos, sin ejecutar un registro de esta información en un medio idóneo que la preserve, equivale a no garantizar la estructura de la noticia obtenida por parte del ciudadano, más bien puede tergiversar la información adelgazándola, exagrándola o variándola determinablemente.

Oigo y olvido. Veo y recuerdo.
Hago y entiendo.

Proverbio chino

Esta variabilidad de la noticia, cuando se presenta como insumo para el ejercicio del control fiscal estatal, deslegitima las garantías en dos formas:

- Afectación a la labor de instrucción fiscal. Cuando esta mutación de los hechos observados modifica el soporte sustancial y probatorio de la denuncia, genera traumas al investigador, sometiéndolo a error o yerro y posteriormente generando nulidades procedimentales. Por ejemplo, un ciudadano manifiesta haber presenciado una excavación minera ilegal a cien metros de la entrada norte al Municipio de Palmito Sucre. No obstante, al momento de transcripción de los hechos, se altera la información y se le asigna a un investigador que recibe “Presuntas Irregularidades en el Municipio de Los Palmitos Sucre”, lo cual le lleva a visitar otra entidad territorial, en cuya entrada norte no se observa gestión minera alguna.
- Afectación a las garantías mínimas del encartado. Transformar la estructura original de la denuncia con la entrada de la misma al aparato estatal, además de truncar la función instructora, afecta gravemente a la persona del individuo cuestionado, sea inocente o culpable frente a los hechos que se le endilgan, la mutación de la información reportada vía ciudadana, le ubica en una posición frente a la cual el ciudadano no se encuentra bajo carga de tener que soportarla.¹⁹

Esta grave situación, es matriz incuestionable de una falla en el servicio público del control fiscal, y por ende, generadora de responsabilidades cuantificadas monetariamente a futuro en contra del patrimonio del Estado, habida cuenta de indemnizaciones producto de demandas incoadas por los lesionados; en otras palabras, este yerro en el trámite y manejo de la denuncia ciudadana, genera de un instante a otro un giro de 180° en el propósito de la denuncia, transportándola de una labor encaminada al beneficio del patrimonio público a una que termina menoscabándolo. Por lo anterior, este punto requiere una especial atención de parte de los entes que manejan denuncias ciudadanas.

Es por tanto, de vital importancia diseñar, implementar y aplicar medios de recepción de denuncias ciudadanas, que garanticen la conexión del ciudadano con la autoridad.

19 HENAO, J. (1997) El Daño: Definición. Segunda Edición. Bogotá: Externado de Colombia.

Los medios de recepción de denuncias pueden ser de tres tipos: por presentación física en entidades estatales, por envío de medio electrónico desde cualquier elemento tecnológico conectado a una red pública y por exposición verbal ante autoridad competente. Cada uno de estos medios representa una serie de atributos o cualidades con respecto a los demás, así como también dejan ver riesgos inherentes a su propio esquema.

- La presentación física de la denuncia, si bien es confiable al ser la menos susceptible de mutación, por mantener en el documento el registro ciudadano desde que se plasma hasta que se avoca, pero también puede tener algunos aspectos adversos tales como:
 - ◆ Requiere una aproximación del ciudadano a la entidad en sentido físico, ya sea por su desplazamiento hasta el sitio o por su remisión vía correo; en ambos casos imprime un acto de actividad o erogación financiera que no se evidencia en la electrónica.
 - ◆ Requiere cierto grado de instrucción educativa, en el sentido de que la posibilidad de escribir y redactar de manera clara y comprensible requiere de cierto grado de preparación escolar, a pesar de ello, es una actividad que si bien se ha generalizado en los últimos años, aún sigue permaneciendo relegada a cierta parte de la población.
 - ◆ La remisión a distancia por parte del denunciante que no ha sido claro en su redacción, genera la dificultad de su ampliación o aclaración, la cual en el caso de anónimos se hace plenamente nula dejando como única opción el archivo.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Denuncia ciudadana presentada ante la Gerencia Departamental Sucre de la Contraloría General de la República de Colombia, en la cual el ciudadano reporta presuntas irregularidades en la construcción de las aulas de un colegio en la vereda Rosales, sin determinar a qué corregimiento y mucho menos a qué municipio pertenece Rosales. Habida cuenta de la existencia de varias veredas bajo el nombre Rosales y Los Rosales en distintos Municipios de Departamento, todas

ellas con colegio en constante crecimiento, conllevó a frenar el inicio de las actuaciones de instrucción, por el carácter anónimo de la denuncia.

- El envío electrónico desde cualquier elemento tecnológico conectado a una red pública. Con el continuo auge del internet, las redes sociales²⁰ y los novedosos mecanismos tecnológicos para acceder a estos, el envío de forma electrónica cobra más vigencia. Dentro de sus atributos más destacados tenemos: la posibilidad de denunciar desde cualquier lugar, incluida la casa, el puesto de trabajo, y demás; la posibilidad de acompañar las denuncias con imágenes, ayudas de video, audio, y toda una gama de soportes probatorios sin costo adicional. Dentro de sus aspectos negativos tenemos:
 - ♦ Del mismo modo en que el analfabetismo afecta a la denuncia escrita, el desconocimiento en el uso de los sistemas y tecnologías de la comunicación afecta a la forma de envío electrónico.
 - ♦ En muchas partes de Latinoamérica el acceso a equipos de computación y servicio de internet pueden ser todavía un lujo de las clases media y alta.
 - ♦ Las generaciones futuras pueden no tener el conocimiento y la facilidad del manejo de este tipo de recursos.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: A pesar de que no es aspecto referente al Control Fiscal, este ejemplo refleja el uso de la tecnología y el desarrollo de la aplicación 'Aquí estoy' para iPhone, Android y BlackBerry 5 y 6, que implementó la Fundación Telefónica y el Ministerio de la Protección Social en Colombia, a fin de permitir que los ciudadanos, mediante estos aparatos celulares tengan la posibilidad de denunciar casos de niños trabajadores o explotados laboralmente, al observarlos en la calle, tomar foto o grabar un video, establecer su localización y remitirla a la plataforma, que a su vez la remite a las autoridades competentes. Este sistema

20 GIRALDO, J. (2011) Ob. Cit.

21 Tomado del sitio web www.aquiestov.com

se puede descargar de manera gratuita a través de los *App Store* o en la página del sistema.²¹

- La exposición verbal ante autoridad competente. Resulta ser el aparato de control estatal que más se beneficia con este tipo de denuncia, pues le representa la posibilidad de tener contacto directo y recíproco con la fuente de la denuncia. Por tanto, las personas que puedan presentar dificultades con los dos medios de divulgación anteriores, pueden encontrar en este medio verbal un recurso a favor, porque tienen a un funcionario, ente o aparato estatal que documentará por él lo sucedido de manera idónea, y ejecute el manejo tecnológico a que haya lugar. No obstante encontramos que:
 - ◆ La obligatoriedad de tener contacto directo con el funcionario público, la entidad y el aparato en general, puede limitar al denunciante quien quiere reservar su identidad por motivos de seguridad.
 - ◆ La labor del funcionario público en la recepción de la denuncia, genera la obligación de ejecutar una tarea objetiva y transparente, al asignarle el deber de redactar por el ciudadano, de captar sus ideas y transmitirlos documentalmente, lo cual puede afectar en algunas ocasiones lo captado a lo realmente documentado.
 - ◆ La falta de capacitación de los funcionarios públicos conlleva a una mala recepción de la denuncia, un indebido registro y un trato descortés al ciudadano denunciante, provocando menoscabo en él.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Un estudio adelantado por el Diario *El Tiempo* de Bogotá Colombia²² basado en experiencias de denunciantes *in situ*, y consultada vía web el 19 de mayo de 2012, revela que cada vez son menos los ciudadanos víctimas de delitos que se acercan a denunciar ante la autoridad competente policiva, manifestando el diario lo siguiente: “Agregan

22 MALAVER, C. Ciudadanos prefieren no denunciar por temor a ser maltratados. Bogotá: Diario El Tiempo. Consulta vía web el día 19 de mayo de 2012 en www.eltiempo.com

que algunos funcionarios de los centros de atención inmediata (CAI), estaciones de Policía, Oficinas de la Fiscalía, entre otras, ponen en duda sus testimonios, no auguran buenos resultados y casi nunca llaman a dar avances de la investigación”.

En este orden de ideas, las democracias con miras al modelo garantista en la esquematización del proceso de denuncia, deberán generar los tres bloques de recepción de denuncias, a fin de habilitar a toda la población de los mecanismos para denunciar. Pero en todo caso, proveyendo una estructura que permita evidenciar en cada metodología los siguientes aspectos a saber:

Confiabledad: Se refiere al margen de alteración o error sea el valor más cercano a cero, en donde cero es la meta a alcanzar. En la recepción verbal, este principio deberá materializarse en la medida en que el funcionario cuente con la medida metodológica de redactar textualmente lo señalado por el ciudadano, pasando luego a un estado de cuestionario aclaratorio o de ampliación. El registro de audio -de ser autorizado por el denunciante- podría resultar muy valioso en este caso.

Rapidez: Sin que este aspecto interfiera en el área de calidad, la metodología de recepción debe ser la más simple y efectiva que se pueda. La generación de trámites, requisitos, diligenciamientos inoficiosos y sesiones interminables, pueden alejar al denunciante de su actividad de denunciar, puesto que lo convierte de un acto de colaboración con el Estado, a uno inquisitivo en su contra. En lo que respecta a sistemas informáticos, los canales deben ser expeditos, de cargas oportunas y reportes eficaces.

Inviolabilidad: En todo caso, se deben tomar las medidas de seguridad necesarias para que las denuncias sean inalterables.

El espacio físico debe contar con inmuebles que garanticen calidad, seguridad y tecnología de punta: servidores con tecnología antifraude y antijaquets. Para ello, se debe generar una cadena de custodia que responda en todo momento a las preguntas de quién recibió, qué recibió, cuándo recibió y de igual manera quién entregó, a quién le

entregó, cómo y cuándo lo hizo, para determinar quién le ocasionó un cambio al archivo o documento.

Efectividad: Modos de generar confianza pública en la persona del denunciante. La publicidad como medio para el logro del principio de Efectividad.

Siguiendo el orden planteado de desglosar como atributos de la denuncia aquellos elementos que se derivan de su conceptualización garantista, es necesario abordar la parte relacionada como “De la autoridad competente”, que significa el reporte ante la autoridad constitucional o legalmente investida para actuar frente a la naturaleza del reporte irregular observado. Con lo cual se descarta en lo absoluto la posibilidad de que el denunciante acuda ante sujetos o grupos extraoficiales, de facultades impartidas por las vías de hecho, o en contra de los parámetros democráticos y legales del Estado de Derecho.

Para apoyar la idea “De la autoridad competente”, se expresó con anterioridad que la corrupción se combate con legalidad, puesto que combatir corrupción con ilegalidad, equivale a aumentar el índice de corrupción en el Estado, creyendo solucionar un aspecto inherente a un área social, se agrava el de otro y de esta manera la ilegalidad, la violencia y la corrupción se hacen imbatibles jurídicamente hablando.

Las crisis políticas, sociales y económicas en Latinoamérica, que desbordaron en algún momento en conflictos armados tales como las guerras civiles, de guerrillas, de delincuencia común y de narcotráfico, entre otras, llevaron a que en estos países, un sector de la sociedad reconociera estatus de autoridad en grupos conflictivos ilegales, al margen de la competencia del Estado de Derecho, amparados en sus propios códigos caprichosos, variables, inestables y arbitrarios fundados en la violencia, el terror y la intimidación. El reconocimiento de la población a esta “autoridad” que en realidad no es más que una manifestación de fuerza, conllevó a la sectorización de grupos, el reparto territorial y la usurpación de funciones estatales.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: En la República de Colombia, por un lado se creó la formación y desarrollo de grupos paramilitares con miras al combate de guerrillas de izquierda, lo cual conllevó a que este “ejército” patrocinado por ganaderos, políticos y empresarios -muchos de ellos hoy tras las rejas- implantaran una subdivisión territorial al margen de la ley, custodiadas por “bloques” o cuadrillas que a su vez contaban con un “comandante” que desplazaba a las autoridades civiles en la ejecución de políticas y toma de decisiones. Por otro lado, las guerrillas de izquierda con enfoque socialista, hacen lo propio, pero subdividiéndose territorialmente en “frentes” con comandancia central y local.

También, grupos diseminados de paramilitares y delincuencia común operaron y operan en zonas estratégicas, ejerciendo su fuerza de manera similar a las dos fuerzas expuestas anteriormente.

Es así como los asuntos de diversa índole, en la rama de la gestión administrativa, la generación legislativa, el ejercicio de la justicia en todas sus jurisdicciones y el ejercicio del Control Fiscal, eran y son asumidos por estos grupos armados, gestores del narcotráfico como actividad dinamizadora de su fuerte músculo financiero.

Por ejemplo, el Comandante, llamaba -y en territorios aún hoy llama- a los alcaldes para reunirse con ellos y dar instrucciones de la inversión social, solicitar el apoyo logístico, y a su vez “ajusticiar” los asuntos que consideraba se salían del código a su merced.

La población, antes que consultar sus asuntos con la autoridad, acudía -y acude- al Jefe de Frente o Comandancia para presentar sus querellas, peticiones y consideraciones.

En el Departamento de Sucre por ejemplo, en zonas como la región insular y montes de María, fue hecho notorio el abandono de ciudadanos a las funciones judiciales de cobro ejecutivo oficial, para presentar sus “demandas” de resarcimiento y recuperación de recursos a los grupos paramilitares que ejercían este tipo de diligencias en la población.

Las quejas por incumplimientos de gobernantes y contratistas en la gestión de los territorios nacionales, fueron también asumidas por los grupos de guerrillas, y paramilitares, quienes ejercían un control que la mayoría de las veces culminaba en “juicios sumarios” o condenas *a priori*, vinculándose luego a la corrupción administrativa en su calidad de “garantes” o pagos por protección.

En el ejercicio del control del orden público por ejemplo, es conocida la posición del grupo irregular Los Rastrojos en la zona Sur-Occidente del país. Existe el caso de una moradora de la zona que presentó su denuncia ante este grupo armado, manifestando haber sido víctima de arbitrariedad por parte de una joven que trabajaba con ella en una discoteca de Cumbitara, en el Departamento de Nariño-Colombia. Los Rastrojos decidieron, en ejercicio de su “potestad” de hecho sobre el pueblo, condenar a la joven denunciada a barrer todos los días la plaza central en castigo a su discordia. Una tarde en la cual ya había culminado su labor de limpieza, tras la llegada en caballo de los líderes del grupo ilegal, se negó a volver a barrer los excrementos de los caballos en una zona que ya había limpiado, y ante su desacato, la obligaron a comerse estos excrementos y luego fue asesinada.²³

Con respecto a este elemento de la denuncia, sobre la autoridad competente, este estudio considera que existe una serie de razones que dan lugar a su deformación e incumplimiento, tales como: la falta de fuerza pública oficial en territorios marginados, la corrupción política con miras a las vías de hecho, entre otras; aunque la razón que lleva al ciudadano a acudir voluntariamente a terceras personas y a confiar en entes no autorizados sus asuntos más cercanos, se debe a la ineficiencias de resultados por parte del estado y de su sistema de control fiscal.

Por tanto, esta causa debe ser combatida con la efectividad. La nación latinoamericana -es decir la población como elemento fundamental de los Estados que la conforman- ha demostrado ser valiente

23 Investigan asesinato de una menor porque se negó a cumplir órdenes de Los Rastrojos. Canal RCN. Consultado el 2 de mayo de 2012 en: <http://www.canaircnmsn.com/noticias/investigacion/asesinatodeunamenorporquese-neq%03%B3cumplir%C3%B3denesde%E2%80%98los-rastrojos%E2%80%99>

(...)lograr atraer la atención del ciudadano hacia los mecanismos oficiales de control y combate de la corrupción, no radica en el despliegue de innumerables recursos y en la desmedida inversión estatal, sino en la simple y sencilla razón de cumplir a cabalidad la tarea encomendada: la eficiencia en el proceso.

frente a la opresión y la violencia que buscan amilanarle. De igual manera, ha demostrado su voluntad colaboradora con la Democracia y el modelo del Estado de Derecho, su aceptación y su contribución al mismo, indistintamente del enfoque socialista, neoliberal o cualesquiera que ésta profese llevar gubernamentalmente; pero si algo ha demostrado la población latinoamericana, es que no soporta, ni patrocina, la mediocridad estatal y la falta de resultados.

Por ello, el hecho de que un ciudadano acuda ante una autoridad estatal competente para poner en conocimiento una denuncia, por ejemplo, sobre la pérdida de un recurso público, y ese mismo ciudadano observa negligencia del aparato de control del Estado, que en vez de avocarse a iniciar una investigación al respecto, se inmuta ante ese hecho de corrupción, pasando de manera discreta al archivo intransigente de los hechos. Este escenario se agrava más cuando el responsable de los mismos hechos corruptos al enterarse de la denuncia en su contra hace caso omiso de la misma burlándose del ciudadano-denunciante: dilapidando los bienes en su presencia, haciendo alarde de sus influencias y convirtiendo en ingobernable la comunidad donde habita.

Ante este escenario corrupto y añadiendo la presencia de un grupo armado ilegal, que asume la función de “autoridad competente”: que escucha al ciudadano, que investiga lo sucedido, que llama a cuentas al gestor fiscal para “ponerle en cintura”, creando así

una ilusión seductora de credibilidad en la población y obteniendo el apoyo para tomar las riendas del porvenir de la comunidad. Esta “solución” que podría aplacar la sensación de inequidad en el pueblo, siempre termina volviéndose en contra de todos, cobrando, cuando menos, la vida de una persona en el núcleo familiar.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, lograr atraer la atención del ciudadano hacia los mecanismos oficiales de control y combate de la corrupción, no radica en el despliegue de innumerables recursos y en la desmedida inversión estatal, sino en la simple y sencilla razón de cumplir a cabalidad la tarea encomendada: la eficiencia en el proceso.

No significa que sea necesario darle la razón o no al ciudadano en lo que reporta como presunto hecho generador de daño. Sino que el Estado deberá adelantar de manera oportuna y eficiente la recepción, instrucción y decisión de la denuncia, descansando en la transparencia de un “fallo”, regido por la observancia de la prueba legal y oportunamente allegada, decantada en todo momento por la lectura de la sana crítica, logrando que cada etapa y momento sea público y dándolo a conocer oportunamente. Aquí se incluye la operatividad del principio administrativo de la *publicidad*.

Asimismo, no se le exige al sustanciador, investigador o instructor fiscal, que dedique su labor a tratar de satisfacer y complacer al denunciante, en aras de “castigar” a quien el ciudadano pretende que sea castigado, aún sin ser esto cierto, o de no aplicar el principio de la favorabilidad, o como penalmente se denomina *in dubio pro reo*, pretendiendo darle razón a quien no la tiene, basado en el criterio de calidad que reza “el cliente siempre tiene la razón”. Por el contrario, la efectividad enfocada en el proceso de satisfacción del cliente-ciudadano se presenta como el desarrollo profesional, responsable y científico de la actividad investigadora, que muy al margen del resultado inhibitorio o acusador, lo da a conocer, lo publica, lo hace de interés general, para que la ciudadanía entienda, comprenda y tome conciencia de la dinamización del aparato estatal y descansa en el mérito de lo decidido, sea cual fuere el resultado.

El ciudadano que reporta la ocurrencia de un hecho indiciario de presunta responsabilidad patrimonial en contra del erario, lejos de pretender satisfacer su sed de “vindicta” pública, lo que pretende es que se aclaren los hechos, que se descubra lo ocurrido, y esto sólo es posible cuando la administración le comunica y le mantiene al tanto de las pesquisas adelantadas.

Una clara prueba de este argumento se puede apreciar en la satisfacción y acogida, que en la actualidad han desplegado los medios masivos de comunicación social y las redes sociales en internet; las cuales no cuentan con competencia coercitiva o coactiva alguna, salvo el arma de la publicidad. El ciudadano, ha aceptado de tan buena manera y con tan alto grado de satisfacción estas herramientas socio-tecnológicas²⁴, que muchos prefieren acudir a ellas antes que a las autoridades públicas.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Mayo 13 de 2012 en la ciudad de Barranquilla²⁵-Colombia- con respecto al Senador Sucreño Eduardo Carlos Merlano, quien tras ser detenido por un puesto de control de tránsito conformado por los patrulleros de la policía Héctor Niño y Wilder, se negó a dejarse practicar la prueba de alcoholemia, sacando a relucir la votación obtenida por él en las últimas elecciones al Congreso de la República. Esta conducta abiertamente antiética e irrespetuosa, por la cual el Senador podría haber incurrido en tráfico de influencias al solicitar de parte de altos cargos de la Policía vía telefónica la favorabilidad de su situación, conllevó a la movilización activa de la ciudadanía en las redes sociales bajo el título “Renuncie Senador Merlano”; movimiento que generó entre otras cosas: se frenara una posible retaliación en contra de los policías, la condecoración de los uniformados, se efectuara una renuncia inmediata del Comandante de Policía del área Oscar

24 GIRALDO, J. (2011) Ob. Cit.

25 Policías del caso Merlano son condecorados por el Gobierno: Conductores Ebrios. El Espectador: Bogotá. Consultado el 29 de junio de 2012 en: <http://www.elespectador.com/noticias/politicalarticulo-356319-policias-el-caso-merlano-son-condecorados-el-gobierno>.

26 Fue aprobada en el Congreso la Ley Merlano. Consultado el 14 de junio de 2012 en: <http://www.canaircnmsn.com/noticias/fue-aprobada-en-el-congreso-la-%E2%80%98ev-merlano%E2%80%99-el-examen-de-alcoholemia-ser-%C3%A1-obligatorio>

Pérez Cárdenas, se iniciara una investigación en contra del Senador y se aprobara una ley de la República tendiente a hacer obligatoria la práctica del examen con pena de multa y suspensión de la licencia de conducción hasta por diez años.²⁶ Con esto se logró demostrar que la movilización social es más poderosa que la corrupción estatal, y que las herramientas del internet tienen la capacidad de dinamizar de manera efectiva esta movilización llevándola a un plano global.

De aquí radica la importancia de la publicidad, que fue bien concebida por la historia moderna al decir del Maestro y Padre del garantismo Cesare Beccaria, quien en su obra trascendental *De los delitos y de las penas* señaló: “Sean públicos los delitos y las penas”.²⁷

En este orden de ideas, el ciudadano denunciante, debe contar con la medida garantista de conocer los resultados que él mismo auspició con su noticia de denuncia, por ello se sugiere:

- Que se le comunique por lo menos en dos ocasiones, al ciudadano, el estado de su solicitud, bien sea de entrada manifestándole la decisión inicial tomada en aras de la instrucción o archivo, y al final, cuando se decida de fondo el asunto en cuestión.
- Que se le conceda la posibilidad de acceder a información general del estado de la investigación a lo largo del procedimiento desarrollado por el aparato de control fiscal estatal, siempre que este lo solicite, con prevalencia a cualquier otro ciudadano.
- Que se le permita cuestionar en reposición y alzada la decisión tomada por el estructurador *a quo*, en el caso de haber sido un denunciante identificado y que haya aportado claridad en el proceso.

Una encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá Colombia, realizada el segundo semestre del año 2011 a 9.005 personas, concluye estableciendo que en Bogotá sólo una de cada cuatro víctimas directas se atreve a denunciar ante las autoridades²⁸.

27 BECCARIA, C. (2000). Ob. Cit.

28 MALAVER, C. Ciudadanos prefieren no denunciar por temor a ser maltratados. Bogotá: Diario El Tiempo. Consultado el 19 de mayo de 2012 en: www.el tiempo.com

Carol Malaver, Redactora del Diario El Tiempo de Bogotá, Colombia, comenta en su relato denominado *“Ciudadanos prefieren no denunciar delitos por temor a ser maltratados (...) Los ciudadanos prefieren no denunciar cuando son víctimas de un delito por temor a ser maltratados o porque dan por hecho que su caso no prosperará”*.²⁹

La redactora del Tiempo acompaña su escrito periodístico con las siguientes experiencias que dada su importancia se transcriben a continuación, esbozadas por la periodista en las siguientes frases entre comillas:

“Me llamaron a regañarme.

Me robaron un Renault Clío nuevo. Fue traumático, y a una cuadra de la estación de policía. Luego de poner la denuncia me llamaron dos agentes a decirme que yo estaba equivocado, que era imposible que eso hubiera sucedido enfrente de ellos y que debía cambiar mi denuncia”.

“Me sentí como un idiota en una URF” (Unidad de Reacción Inmediata).

Después de denunciar un ‘paseo millonario’³⁰ nunca conocí avances de la investigación. Ese día duré horas esperando turno. Cuando por fin hablé, me dijeron que eso pasaba todos los días y que como uno no toma ni placas ni otros datos, no pueden colaborar. Salí con la triste convicción de que la impunidad es total”.

“Tiene que haber un muerto.

Fuimos víctimas del ‘paseo millonario’. Nos amenazaron con cuchillos. Al otro día esperé horas para poner la denuncia en la estación de policía de Las Aguas, todo para que el que la redactó me dijera: “Eso tiene que haber un muerto primero para que investiguen. Eso acá no le paran bolas”.

29 MALAVER, C. (2012) Ob. Cit.

30 Modalidad de robo consistente en retener a la víctima en poder de los ladrones, desplazarla por cajeros automáticos y obligarla a extraer dinero o suministrar las claves de las tarjetas

“Ni siquiera tomaron testimonio.

En la calle 142 con carrera 15, mis hijos fueron atracados con revólver y cuchillo y amenazaron con matarlos. Fuimos al CAI de la avenida 19 con calle 135 y ni siquiera tomaron testimonio del hecho. No sirvió de nada ir a la Policía. Entonces, ¿para qué denunciar?”

“No iban fuera de su jurisdicción

Dos hombres nos robaron el carro, incluido mi Iphone con GPS. Triste que al llamar a la Policía y darles la ubicación exacta de los delincuentes ellos dijeron no poder hacer nada porque ya iban por fuera de su jurisdicción. ¿Mis impuestos deben pagar el salario de tanta ineptitud?”

Citando al doctor Pedro Medellín Torres, Director Ejecutivo de la Fundación José Ortega y Gasset, señala que: *“los entes de control fiscal a nivel mundial tienen una tendencia a desaparecer o a transformarse radicalmente a causa de la primacía de las redes sociales, la participación ciudadana y el ojo fiscalizador de los medios masivos de comunicación”*.³¹

El auge de los medios masivos de comunicación y las redes sociales de internet, no deben ser tenidos por los entes de control como adversarios usurpadores de competencia, sino como herramientas para el logro de su cometido estatal. Ante el surgimiento de esta labor tecnológica, el control fiscal debe recordar la máxima de Charles Darwin en sus principios de evolución por selección natural al estimar que: *“quien no evoluciona se extingue”* y que *“el órgano que no se utiliza se atrofia”*, con la intención de utilizar estas herramientas para hacer más creíble y efectivo el control fiscal.

Quien no evoluciona
se extingue

Charles Darwin

31 GIRALDO, J. (2011) Ob. Cit.

Legalidad

Claridad jurídica del concepto de detrimento patrimonial. Determinación clara de competencia como filtro combativo del desgaste administrativo

El principio desprendido del concepto de denuncia en su concepción garantista, atinente al segmento conceptual presentado como “...acerca de la comisión de una falta”, se avoca desde la perspectiva de la legalidad.

El principio de legalidad como expresión *per se* del Estado de Derecho, conmina a que toda actividad y ejercicio del poder público se rija por las normas previamente legisladas, más no por la autonomía de la voluntad de las personas. En este caso la denuncia ciudadana no es la excepción. Pero es necesario dejar en claro que la legalidad de la denuncia ciudadana en lo referente a los asuntos de responsabilidad fiscal estatal, se diferencia sustancialmente de la legalidad de la denuncia penal y disciplinaria en sus diferentes acepciones.

En el campo de lo penal, la conducta denunciada, investigada y objeto de juicio, debe siempre responder a la tipicidad o concordancia precisa entre la conducta desplegada y la descripción del delito en la ley, sin que pueda mediar analogía o extensión alguna. Paul Johann Anselm Ritter Von Feuerbach la define bajo la máxima “*Sine lege*”³². En conclusión, cada denuncia penal o disciplinaria debe referirse a una conducta establecida en la ley previa a su ocurrencia.

No obstante, en el control fiscal estatal, el principio de legalidad de la denuncia ciudadana se esquematiza en los siguientes aspectos:

- En la clara determinación legal del concepto de detrimento fiscal.
- En la especificación normativa de una estructura de la denuncia.

Con respecto a la clara determinación legal del concepto de detrimento fiscal, la denuncia ciudadana debe descansar en el estipendio claro y previo de la legislación acerca de qué es exactamente un

32 JIMENEZ DE ASÚA, L. (2005) *La Teoría jurídica del delito: Legalidad*. Madrid: Editorial Dykinson

daño al patrimonio público, toda vez que de la definida estructuración de este concepto, dependerá la claridad en la labor de determinación de la materialidad de los hechos objeto de denuncia o su descarte, para proceder al archivo o su traslado por incompetencia.

En la esfera de lo penal, es claro que cada denuncia deberá tener la capacidad de enmarcarse en un tipo penal específico, *verbi gratia*: “él tomó su arma y asesinó a mi hermano” (Homicidio); “salió por la carretera 10 y me arrancó el bolso de las manos” (Hurto); “abusó sexualmente de la chica y luego huyó por los sembrados” (Acceso carnal).

En la esfera de lo fiscal, la legalidad no se muestra de una manera tan específica por caso denunciado, sino que toda denuncia, indistintamente, debe enmarcar sus hechos en un solo faro orientador, cuál es el concepto de detrimento fiscal.

Desde esta perspectiva pareciera una labor mucho más fácil que la penal, aunque no es así, puesto que en ocasiones, el concepto de “daño” al patrimonio público es tan etéreo, genérico o confuso que pareciera que todos los hechos denunciados son procedentes, o que no prosperará ninguno de ellos.

De esta manera, la claridad en el concepto de detrimento, permitirá al funcionario receptor y catalizador, poder decantar la denuncia con la misma claridad que podría hacerlo uno en el área de lo penal, porque pueden existir hechos que reflejan su procedencia de manera clara, por ejemplo: “el Gobernador utiliza el helicóptero del Departamento para transportar a sus amigos a las fiestas privadas de fin de semana”, así como por su descarte de plano, sería “el alcalde debe estar robando porque desde hace un tiempo para acá se ha vuelto irritable y parece que tiene una amante”; mientras que pueden recibirse otras que no demuestran esta claridad ni por activa ni por pasiva, y frente a ellas el concepto de detrimento es vital para ayudar a determinar la competencia.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: deterioro de material de construcción -cemento gris- donado por Ecopetrol al municipio de San Juan de Betulia, Sucre, por la falta de

culminación a tiempo de la obra, habida cuenta de no contar el Alcalde con facultades otorgadas por el concejo. Esta situación, en una definición de detrimento que no contenga de manera taxativa el término “deterioro” o similar, y la conducta “por indebida gestión”, puede producir confusión, al no quedar en claro que el daño por vencimiento del cemento en la dilación del inicio de obras por trámites internos, sea o no óbice de responsabilidad fiscal.

De esta forma, es claro que la conceptualización de detrimento patrimonial estatal, debe ser una actividad completa y actualizada, de tal manera que el surgimiento de nuevas maneras de defraudar al estado, sean incluidas en este, sin que ello conlleve a una desfiguración de la garantía.

Ahora, con respecto a la legalidad por estipendio previo de procedimientos taxativos para la denuncia ciudadana, cada etapa, cada fase y elemento del procedimiento de atención de denuncias al público, debe estar normado a nivel de graduación esquemática en el ordenamiento jurídico, ubicable en alguno de los estamentos de la Pirámide de Kelsen.³³

Esta legalidad debe llenar los siguientes requisitos:

- Positivización: se refiere a registrarse documentalmente en el bloque de legalidad.
- Coherencia: responder al principio de constitucionalidad y coherencia legal, de tal suerte que no entre en conflictos de intereses, con normas de superior jerarquía o conlleve a generar caos en las de inferior categoría.
- Irretroactividad: que produzca efectos a posteriori de su expedición y sólo por excepción se permita su aplicabilidad retroactiva en aspectos favorables al denunciado.

33 LOPEZ HERNÁNDEZ, J. (2005) *Introducción histórica a la filosofía del derecho contemporánea: Hans Kelsen, la pureza de la ciencia jurídica*. Murcia: Editorial Universidad de Murcia.

La existencia de este tipo de garantías favorece el derecho a un debido proceso, y en el ejercicio de la presunción de inocencia en su sentido más amplio.

Esfuerzo Máximo-Social e Institucional

La denuncia como herramienta para combatir la corrupción. Compromiso del Estado y la Sociedad hacia el control fiscal con esfuerzos máximos. Armas coercitivas necesarias y suficientes.

El Estado debe asumir un compromiso con referencia a los órganos de control fiscal y de sus servidores públicos, con la intención de hacerlo efectivo y dinámico al máximo, pues de otra manera será imposible producir los resultados esperados, lo cual conllevaría a la pérdida de credibilidad frente a la ciudadanía que denuncia, por tanto es necesario dotar al ente de control fiscal para exigir resultados del mismo, en cuanto a denuncia ciudadana se refiere.

El Estado de Derecho en su concepción moderna, se fundamenta entre otros soportes filosóficos, en el denominado contrato social, explicado por Juan Jacobo Rousseau en las siguientes palabras “Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados; pero de modo que cada uno de estos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes³⁴. Este contrato en su esfera fiscal, se representa en la entrega que cada coasociado hace al Estado de sus recursos, para que éste vele por la inversión social general y a la vez reinvierta en su seguridad y bienestar. La ciudadanía necesita por lo tanto, que esta inversión y gasto público respondan a los principios esenciales del Estado de Derecho, tales como la responsabilidad, la eficiencia, la eficacia, la equidad, la justicia, y se aleje de todo capricho personal y que lleve al lucro ilícito del patrimonio particular de un individuo a ultranza de los bienes de muchos. Cuando esto ocurre, es decir, cuando opera el enriquecimiento ilícito del patrimonio de un particular a expensa injusta de los

34 ROUSSEAU, J. (1997) El Contrato Social. Bogotá: Gráficas Modernas.

recursos públicos, se degenera el contrato social y nace la corrupción administrativa.

El mismo autor concibe la deformación del contrato y la enmarca en el ámbito de la esclavitud. Para esta investigación, el corrupto no es mejor que el esclavista europeo que desmembraba las familias en el noreste africano, y transportaba individuos en galeones podridos de plaga hasta las playas de Cartagena; puesto que se comercia con la salud del ciudadano, con su vida, su honra, su seguridad, y su dignidad. Rousseau describió al esclavista bajo la siguiente máxima, lo cual determina con claridad la actitud del corrupto, quien desde los escaños de la administración suele decirle al ciudadano del común: “Hago contigo una convención, cuyo gravamen es todo tuyo, y mío todo el provecho; convención que observaré mientras me diere la gana, y que tú observarás mientras me diere la gana”³⁵.

De esta forma, el control fiscal se convierte en el arma diseñada por la estructura del Estado para combatir la corrupción desde la perspectiva del manejo de los recursos públicos. Esta lucha contra la corrupción puede ser algo sumamente complejo. La denuncia será en esta forma la introducción necesaria y el arma inicial para este combate.

La corrupción en países con problemas severos de narcotráfico, terrorismo y grupos extremistas de ideología izquierda y derecha, puede convertirse inesperadamente fuerte y poderosa. Debido a que este tipo de organizaciones criminales no tardan mucho tiempo en penetrar la estructura política y pública de las ramas del poder estatal, y contaminar con sus acciones a todo tipo de funcionarios, líderes políticos y personas del común.

En estudio adelantado por la Organización Nuevo Arcoíris liderada por el Doctor León Valencia, y en algunos estudios expuestos en el Senado de la República de Colombia, al respecto de los debates por FARC Política liderados por el grupo de trabajo del entonces Senador Gustavo Petro, lograron establecer que los casos de corrupción por

35 ROUSSEAU, J. (1997) Ob. Cit.

36 PETRO, G. (2008) *Debate FARC Política: Videos del 1 al 9*. Consultado en: Youtube <http://www.youtube.com/watch?v=2bCbzLvY9A>

intromisión de grupos ilegales como la denominada FARC Política y Parapolítica en Colombia, cuentan con una estructura triangular en la que participan *un político, un grupo criminal y un nexa con el narcotráfico*³⁶.

Si se analiza este triunvirato, se podrá captar la gravedad del asunto, y la complejidad de la tarea. Pues se encuentran a disposición del corrupto y su esquema de acción, el poder público con sus herramientas legales -encaminadas al mal por el deshonesto- la violencia extrema que saben desplegar los grupos terroristas a su paso, y los recursos inagotables del narcotráfico y actividades afines.

Por tanto, toda la labor combativa de la corrupción estatal, iniciando con la denuncia ciudadana como herramienta para erradicar la corrupción, debe respaldarse de manera plena y suficiente por el Estado, la sociedad, los medios de comunicación y la función pública. A pesar de los problemas complejos en las democracias como la colombiana, algo es claro, que el porcentaje de políticos, empresarios, trabajadores, funcionarios públicos, comunicadores sociales y gente del común, honesta y comprometida, es muchísimo mayor y sobrepasa con creces al de los corruptos que buscan entorpecer la excelente labor del aparato fiscal.

Por lo anterior, deberán juntarse de manera proactiva, todos los elementos de las fuerzas honestas para poder enfrentar de manera equitativa la fuerza y el poder de los corruptos. De otra manera, la tarea será desigual, infructuosa y deprimente.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: En el caso del homicidio de la familia Turbay Cote en el Departamento del Caquetá en Colombia, los taxistas testigos, que pudieron conectar el hecho con sus teléfonos móviles, fueron asesinados uno a uno sin encontrar protección estatal alguna³⁷.

A continuación se plantea el siguiente respaldo a la denuncia ciudadana, y a los actos posteriores llamados a producir resultados sobre ésta:

37 PETRO, G. (2008) Ob. Cit.

- El Estado: Al haber sido comisionado por el común de la población para el manejo de los recursos estatales, en virtud del contrato social, debe ser lo suficientemente amplio, para dotar los mecanismos de denuncia y los procedimientos del denunciar -incluidos los refuerzos planteados por este estudio de investigación- de tal manera que los hagan seguros, confiables y efectivos.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Durante la década de los años 80 y 90, y principios del presente siglo -e inclusive hoy en algunas municipalidades pobres- los cuerpos de seguridad del Estado no han contado con equipos de trabajo de alta tecnología para el desarrollo de sus funciones, a diferencia de los grupos delictivos que poseen equipos de tecnología avanzada. Esto produce una desventaja notoria para el Estado, al momento de combatir el delito, pues no se generan condiciones de trabajo y equipamiento para los cuerpos policiales.

Ante este panorama, el Estado no puede desprenderse de la labor de apoyo financiero, técnico, científico y logístico al aparato de control para equiparar la lucha contra la corrupción violenta.

Muchos Estados incurrir en una conducta realmente reprochable la cual debe evitarse, porque perjudica severamente a la denuncia ciudadana, al menoscabar los resultados del control fiscal que esta pueda generar. Se trata de lo que se ha denominado “ganancias del control fiscal”.

Esta posición la asumen los funcionarios del Estado encargados del gasto público, que se encargan de contabilizar la suma de todos los recursos invertidos en la lucha contra la corrupción, y en paralelo, como en un estilo de cuenta T, los resultados financieros obtenidos por el ente de control fiscal, en dinero efectivo y bienes materiales efectivamente recuperados a consecuencia del Proceso de Responsabilidad Fiscal; y al obtener ambos valores: el de la inversión y el de la recuperación, ejecutan un comparativo, en el cual, esperan que lo recuperado sea superior a lo invertido, llevando al plano del control fiscal un indicador de gestión propio de empresas privadas que fabrican y venden productos al menudeo.

Esta posición es absolutamente opuesta al Estado de Derecho y a la perspectiva garantista; porque se trata de un modelo absolutamente mercantil y monetario.

El indicador producido en la lucha fiscal contra la corrupción estatal, no puede ni debe medirse así, puesto que:

- La recuperación de los recursos, objeto de procesos de responsabilidad fiscal, representan sólo una mínima parte con respecto a las labores totales desarrolladas por la gestión de control fiscal que no se pueden cuantificar en dinero, al ser cualitativas más no cuantitativas, lo cual no las desprende de la conexidad con el fisco, puesto que a futuro se reflejan en ahorro, austeridad y eficiencia, las cuales generan un impacto financiero a futuro, que en el presente no se puede medir.
- La labor de revisión de gestión -Auditoría Gubernamental en el caso Colombiano- genera una serie de compromisos de mejora por parte de la administración -Plan de Mejoramiento en el esquema de la Contraloría General en Colombia- que acrecientan la gestión, llevándola a una mayor eficiencia en los recursos, un ahorro al efectivizar los procesos y procedimientos, y en austeridad en la medida de ejecutar el gasto a futuro.
- La labor preventiva -que para el caso colombiano está representada por el Control de Advertencia y la función de prevención general, de los fallos con responsabilidad y las sanciones- conlleva a que la administración se abstenga de ejecutar actos o asumir conductas que a futuro generarían detrimento, y que por su calidad cautelar no es susceptible de cuantificarse.
- La atención de otro tipo de actividades -*verbi gratia* en el caso colombiano el acompañamiento a la ejecución de recursos de ola invernal, la presencia en actividades electorales y calidad de observadores en procesos contractuales- genera confianza pública, ejecución idónea de recursos y claridad en actos de gestión que repercuten a futuro y por lo tanto se escapan del frío termómetro de la cuantificación monetaria.

Los servidores públicos del control fiscal, representan sin duda alguna un importante elemento en la utilización de la denuncia ciudadana como herramienta para combatir la corrupción. El hecho de ostentar su calidad de funcionarios o trabajadores al servicio de entes de control, más que excluirlos en el cumplimiento de la normatividad, debe exigirles

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: En la suscripción del contrato de Gestión para la administración de energía eléctrica en el Departamento del Cauca por parte de la empresa ESP CEC, se emitió Advertencia de la Contraloría General de la República, a consecuencia de varias denuncias ciudadanas, referente al alto grado de riesgo a futuro al patrimonio estatal, que representaba continuar con el contrato de esta empresa con debilidades en su músculo financiero e inconsistencias en materia de garantías de respaldo. La consecuencia de este hecho dio lugar a la terminación del contrato e iniciación de uno nuevo con otro oferente prestacional. El contrato que debería postergarse a 20 años, duró alrededor de dos, y la Advertencia que emanó de la Contraloría General sirvió de insumo a nivel de debates del Congreso, aspecto indispensable en la labor de haber evitado consecuencias negativas en el patrimonio público.

Finalmente, es preciso recalcar la equivocada utilización de este tipo de indicadores de gestión con respecto al control fiscal en la siguiente reflexión: Si se logra la difícil, estoica y utópica meta de erradicar la corrupción estatal llevándola a porcentajes de cero, lo cual indicaría las acertadas labores de control y excelentes gestiones de seguimiento; este indicador resultaría contraproducente, puesto que frente a buenas inversiones estatales, se tendrían resultados de recuperación en

ceros. En este sentido, para el economista y analista financiero, resultaría sumamente negativo que frente a una inversión de 20 o 30 millones de dólares, no se haya recuperado un solo peso; asumiendo que la gestión sería excelentemente efectiva. En conclusión, los resultados que se derivan de la denuncia ciudadana, no se pueden medir en dinero.

- Los medios de comunicación cumplen una importante función multiplicadora con su notorio auge, importancia y eficacia en la actualidad; porque en la medida que exista un enlace efectivo entre los medios y el control fiscal, se podrá efectivizar la tarea fiscalizadora.

Al respecto, se requiere:

- a. Que los medios comprometidos sean reconocidos por su transparencia y neutralidad, de tal manera que se excluyan aquellos sesgados políticamente como herramienta de opresión de determinado grupo.
- b. Que su labor no se desborde en conducta tales como: usurpar competencias públicas, prejuzgar en contra del principio de responsabilidad, o similares.

Los servidores públicos del control fiscal, representan sin duda alguna, un importante elemento en la utilización de la denuncia ciudadana como herramienta para combatir la corrupción. El hecho de ostentar su calidad de funcionarios o trabajadores al servicio de entes de control, más que excluirles en el

un doble
compromiso en
el desarrollo de
sus gestiones y
vida diaria.



cumplimiento de la normatividad, debe exigirles un doble compromiso en el desarrollo de sus gestiones y vida diaria.

La selección de este tipo de funcionarios debe estar enmarcada en el mérito, preparación académica, experiencia y capacidad, y alejada en todo momento del parámetro politiquero o del tráfico de influencias.

Aunque lo que se pretende resaltar con el tipo de funcionario público no es la calidad de vinculación con el Estado, su régimen prestacional o modalidad de selección, sino su conexión con la denuncia ciudadana y en donde puede presentarse dificultades: su relación con la ciudadanía.

Pudiera ocurrir que el funcionario público empotrado sobre el pedestal de la función estatal, tienda a olvidar la filosofía de su trabajo real y su devenir histórico-filosófico.

La administración de la función pública en cualquiera de las ramas del poder u órganos autónomos de control, parte de un término acuñado por los romanos, autores de esta idea y que atribuyeron la palabra administrar, la que perdura hasta hoy y se deriva de las raíces AD -para o por- y *Ministrare* -Servir-. En otras palabras, administrar o trabajar con la administración, significa servir a la comunidad, deberse a ella, entregarse a ella.

Del mismo modo en el Contrato Social de Rousseau, queda claro que la comunidad en general, hasta la inclusión del más humilde de los ciudadanos, entrega recursos y libertades para la administración estatal, y por ello, es a cada particular a quien se le debe una cuenta de lo que produzca la labor de forma integral.

Percibir con desidia, desprecio o falta de interés al ciudadano, sobre todo en las etapas posteriores al recibo de denuncia, equivale a echar de menos el mayor insumo en la tarea de ley, y a tener en poco la valentía de quien se atreve a hacer lo que otro no.

- La ciudadanía: Se ha dejado como último agente del proceso, no porque sea el menos importante, sino todo lo contrario, para que su presencia en el extremo le haga más visible en este estudio.

Si de atributos de la denuncia ciudadana se trata, es entonces el ciudadano el elemento más importante, porque él la crea, la estructura y la encomienda a la función pública, poniendo su credibilidad, seguridad y bienestar ante ésta. La ciudadanía debe denunciar, y debe hacerlo, no por el castigo que pueda generar en ella la autoridad estatal, sino porque:

- La razón de ser del Estado de Derecho, es el pueblo, la comunidad, la nación misma y por ende, son ellos quienes entregan sus derechos y libertades junto a sus recursos, y a la vez quienes adquieren la capacidad de reclamar sus resultados. En este orden de ideas, al ser los más interesados, deberán ser también los más vinculados.
- Son ellos el ojo que lo observa todo. Su presencia en cada lugar y sitio del territorio les hace un organismo omnipresente, cualidad lejana de la autoridad pública, quien requerirá de ella para hacerse eficaz.
- Cada peso ahorrado e invertido, redundará en el beneficio de cada miembro de la asociación.

En lo que respecta a la ciudadanía, es necesario establecer con claridad que:

- ♦ El estímulo ciudadano a denunciar, debe basarse en la claridad ideológica de la honestidad y su incesante búsqueda socio cultural.
- ♦ El ciudadano debe denunciar, por convicción, más no por interés. Esto se refiere a las conductas a rechazar o evitar en la denuncia ciudadana, se abordarán qué conductas equívocas suelen impulsar la tarea del denunciante.

Elementos Negativos de la Denuncia

Elementos negativos que deben evitar ser transmitidos a la denuncia ciudadana en su misión de servir como herramienta en contra de la corrupción, enmarcada dentro del Estado de Derecho con un enfoque garantista

En cuanto a los elementos negativos de la denuncia se tomarán los mismos elementos utilizados como base del concepto garantista de denuncia, para exponer la operación de conductas que deben evitarse a toda costa en la práctica y desarrollo de la denuncia ciudadana, cuando se quiera llevar este mecanismo a la idoneidad instrumental de combate directo a la corrupción estatal, dentro del respeto de las garantías constitucionales de un Estado de Derecho.

Aunque sólo se plantearán de manera generalizada los defectos de la denuncia, se considera que la creación de soluciones debe preponderar sobre el señalamiento de defectos, y hacia esta labor se encamina la investigación contenida en este documento. Exceptuando lo referente al tema sobre el Buzón de Acusaciones³⁸, donde se abordará con cierto grado de profundidad un aspecto algo complejo, como lo es la denuncia anónima.

Lo qué no es denunciar

El mecanismo de selección, depuración, evaluación, filtrado de recibo y decantación del insumo ciudadano, debe estructurarse de tal manera que evite la comunicación, intromisión, o entrada de las siguientes conductas que se plantean a continuación y que al querer pasarse como “noticias” ciudadanas, afectan el proceso en todas sus formas, violentando las garantías mínimas del ciudadano y del sistema:

38 PORTACIO SIERRA, L. (2011) *Ensayo “El Buzón de Acusaciones”*. Consultado en buenastareas.com: <http://www.buenastareas.com/ensayos/El-Buzon-De-Acusaciones/3138426.html>



- **Comentarios:** La mejor manera de definir esta conducta negativa para su difusión y entendimiento popular, es acudir a un apelativo o sustantivo coloquial, como lo es el vocablo chisme. La denuncia ciudadana, debe desprenderse del chisme; es decir de aquella idea inicial de noticia que se va deformando, distorsionando y alterando hasta terminar comunicando todo lo contrario a lo que realmente sucedió.
- **Sensaciones:** Es inadmisibles que se dé inicio al movimiento del aparato de control fiscal, basándose en las percepciones subjetivas de un hecho, conducta o situación. Esta posibilidad negativa, se aleja diametralmente de la lógica y la objetividad en la obtención de información neutral.
- **Conceptos propios:** Las conclusiones personales de cada ciudadano no deben ser carga probatoria, aún frente a la posibilidad de que sean sólo un hecho conexo o final de una estructurada denuncia ciudadana.
- **Ideas:** La percepción religiosa, política, o moral del individuo, no deben tenerse en cuenta en la presentación de una denuncia ciudadana.
- **Impresiones:** La manera de captar la realidad debe desprenderse de la fijación de hechos objetivos de denuncia ciudadana.

Finalmente, esta primera etapa debe evitar las siguientes circunstancias anti-garantistas:

- Dejar al albedrío de un solo funcionario la determinación, evaluación o decantación del proceso del insumo recibido de la ciudadanía.
- Someter el análisis de la denuncia y su decisión de fondo a procedimientos verbales que no se registren en forma alguna.

El Buzón de Acusaciones

Acudiendo a la historia del derecho como herramienta gestora de conocimiento, se evocan en tiempos del Medioevo, el inicio de un proceso de carácter sancionatorio -penal religioso- frente al cual, era

tal el grado de inseguridad al respecto, que mediando la usanza del anónimo, cualquier ciudadano por honorable o inocente que fuera, podría resultar inmiscuido en una de estas gravosas situaciones, cuya conclusión en la mayoría de casos era la muerte.

Las manifestaciones de arbitrariedad medieval acompañaban al proceso en todos sus estadios procedimentales, no solamente en la obertura del mismo, sino también en el área probatoria, la instructiva, el juicio, la sentencia, las instancias de parte y la ejecución de la pena³⁹, al respecto, se han dicho muchas cosas y generado gran variedad de estudios.

La Santa Inquisición de la Iglesia Católica y la Cacería de Brujas de la Protestante (Wicands o Wiccan)⁴⁰, son claros ejemplos de los yerros, que en igualdad de condiciones ubicaron a estas dos corrientes de pensamiento religioso, las cuales dieron al traste con el derecho natural de las personas que vivieron a su sombra.

Procedimientos de los que habla Beccaria, los verdugos de París, así como un innumerable listado de humanistas de la revolución Francesa, dan cuenta de suplicios condenatorios o probatorios como las “ordalías” o juicios de Dios y las torturas propias de la inquisición, dentro de las cuales pueden citarse la garrucha, el potro, la cuerda, el garrote vil, entre muchas otras de las cuales se puede leer con detenimiento en centenares de escritos, o apreciarse con toda precisión en el palacio de la inquisición en la ciudad de México DF o de Cartagena DT y C (Colombia)⁴¹.

El inicio de un proceso medieval de esta índole, estaba dado por la fijación de algún tipo de denuncia, dentro de la cual la gran mayoría operaba de manera anónima. La ciudad determinada por la Santa Inquisición, era visitada por el funcionario competente, que haciendo presencia en una de las plazas públicas del lugar, leía el edicto inquisitorio, en virtud del cual se enuncian las conductas consideradas

39 ARBOLEDA VALLEJO, M. (2003) *Manual de derecho penal: Evolución del derecho penal*. Quinta Edición. Bogotá: Editorial Leyer.

40 (2000) *La cacería de brujas y la política demográfica*. Consultado en: <http://www.anqelfire.com/ca6/filosofolwitches.html>

41 JACKSON, W. (1978) *La edad media*. México DF: Editorial Jackson.

por el tribunal como negativas o pecaminosas, y por ende, objeto de castigo inmediato.

Todo aquel que se considerara inmerso en una de estas conductas reprobadas, estaba en la obligación de acercarse al oidor o a su equivalente, alcanzando posiblemente con su confesión, algún tipo de condescendencia en la pena aplicable. De igual manera, todos aquellos que conocieran de otras personas inmersas en las irregularidades establecidas en el estado leído, podían presentar denuncia.

La particularidad de las modalidades de denuncia, radicaba en la posibilidad de hacerla de manera anónima⁴². El mismo ordenamiento inquisitivo, fijaba una urna igualmente en un sitio de acceso público, con el propósito de depositar en ella las denuncias atrás mencionadas. Una acusación sin la identificación del autor que la gestaba, una relación de hechos con el nombre del supuesto hereje, brujo, pecador o delincuente.

En otros sistemas similares como en el caso italiano, el buzón era un mueble fijo en la plaza, y propiedad de “Los Oficiales de la Noche” o “Monasterios” que cumplían con la misión de cuerpos de vigilantes de ciudades como Florencia⁴³. Es preciso resaltar que de igual manera, y respondiendo a la medida de la imaginación y el ingenio, junto al buzón de acusaciones también se idearon muchos otros sistemas, maneras y formas de emitir denuncias secretas, y esto no sólo en el sistema inquisitivo católico, sino también en el protestante (1450-1750), para quienes cualquier medio por frenar la brujería era admisible y justificable. El padre del Metodismo John Blackstone, por ejemplo, manifestaba que abandonar la cacería de brujas, equivalía a abandonar la misma Biblia.

Muy rápidamente, estos medios pusilánimes de denuncia y acusación, fueron asumidos por los hombres de cada una de las provin-

42 MAXIMO, P. *La Inquisición y la revolución científica*. Consultado en: <http://www.historia-religiones.com.ar/ia-inquisicion-V-la-revolucion-cientifica-81>

43 CHOMACKI, S (2000) *Women and men in Renaissance Venice: twelve essays on patrician society*. JHU Press. Consultado en: http://es.wikipedia.org/wiki/Ufficiali_di_Notte

cias, villas, ciudades, reinos y condados para despachar la vida, honra y bienes de sus enemigos políticos, económicos o doctrinales.

A la primera oportunidad, el más aventajado de los contradictores depositaba dentro del buzón de acusaciones una denuncia por brujería, sodomía, herejía y un sin número de conductas inventadas a su acomodo para encontrar la muerte de su opositor. El clima de confusión, temor y zozobra era el pan diario, que sumado a la corrupción de los mandos medios de la corona y la iglesia, ubicaban en desventaja a quienes se encontraban descarrilados del círculo de poder. No había garantía alguna para los acusados. La denuncia era tenida como plena prueba, por lo cual denunciar equivalía a iniciar en firme el proceso, obviamente pasando por el procedimiento que servía de fachada y que no dejaba de ser un lineamiento meramente nominal.

Descartar una prueba de esta naturaleza, en la que se ve coartada la posibilidad de contrainterrogar al testigo, hace para la defensa casi que imposible, la labor de lograr la absolución del acusado. El testimonio falso entonces flotará eternamente en la impunidad, pues las contradicciones, que muy seguramente ante la ausencia de verdad emergen, quedarán salvaguardadas en el documento anónimo que no dará luz de esperanza a la justicia y la equidad. La presunción de certeza en la denuncia anónima castra todo intento de defensa. Se parte del hecho de la culpabilidad registrada en el anónimo, aunque esta realidad se pretenda maquillar de mil formas procedimentales. Es tan cierta esta circunstancia, que la única salida viable en el caso del proceso medieval, era la de aceptar como cierta la denuncia, confesar el acto incriminado, so pena de reducir por lo menos en un ápice la severa sentencia final.

La histórica muestra un ejemplo con confesión de Galileo Galilei, quien científicamente adelantado a su época, logró demostrar que el sol se encontraba fijo como epicentro de la galaxia, y la tierra por el contrario, rotaba a su alrededor. Esta idea, considerada herética por la Iglesia, conllevó al proceso instaurado en su contra, frente al cual la muerte acechaba como conclusión. La salida más inteligente fue

desistir de ella y negarla mediante abjuración sostenida el 22 de junio de 1633 en la Iglesia de Minerva:

“Yo, Galileo Galilei, hijo del difunto florentino Vincenzio Galilei, de setenta años de edad, comparecido personalmente en juicio ante este tribunal, y puesto de rodillas ante vosotros, los Eminentísimos y Reverendísimos señores Cardenales Inquisidores generales de la República cristiana universal, respecto de materias de herejía, con la vista fija en los Santos Evangelios, que tengo en mis manos, declaro, que yo siempre he creído y creo ahora, y que con la ayuda de Dios continuaré creyendo en lo sucesivo todo cuanto la Santa Iglesia Católica Apostólica Romana cree, predica y enseña(...).”⁴⁴

Este sistema desvirtuado de la denuncia anónima, afectó de igual manera a otros destacados coterráneos, tal como a Leonardo Da Vinci, quien en 1476 con sólo 24 años de edad siendo objeto de denuncia en el buzón de acusaciones, se vio inmerso en un proceso por sodomía, del cual sólo hubo de librarle el dinero y la prestancia de sus padrinos y patrocinadores de entonces, la Familia Médicis de quien era protegido en calidad de artista⁴⁵. De no haber sido posible esta herramienta salvadora, un medio tan abominable como éste, de seguro hubiera castrado a la actualidad de muchas obras de arte, inventos científicos, modelos de avanzada y doctrinas que Leonardo se hubiera llevado a la hoguera junto con su cuerpo y alma.

El método del medioevo es un sistema absolutamente alejado del Garantismo propio y necesario para el cabal desenvolvimiento de la libertad de los coasociados. Un sistema medieval, frente al cual surge la siguiente pregunta: ¿ha sido superado?

El panorama de hoy, a pleno siglo XXI, no podría ser más desolador. Las etapas históricas descritas anteriormente hallan justificación en la falta de doctrina, compromiso, evolución o comprensión de la

44 Consultado en: <http://www.seti-argentina.com.ar/galileo-galilei-1564-1642>

45 EL TIEMPO (2005) *Leonardo Da Vinci El Maestro de Todos Los Saberes*. Bogotá: Editorial Sol 90. Casa Editorial El Tiempo

46 BECCARIA, C. Ob. Cit. Introducción de Betancur Agudelo.

temática; pero actualmente no están libres de responsabilidad descartables totalmente las naciones y pueblos, pues el contenido de vidas sacrificadas ha sido altísimo, el número de textos editados casi que infinito y la doctrina conculcada al paso de los siglos, es hoy clara y comprensible para todos⁴⁶. Continuar cayendo en el barbárico error del buzón de acusaciones es injustificable, y lastimosamente, son muchos los sistemas que aun habiendo erradicado doctrinal y legalmente de sus territorios este método, lo siguen patrocinando en la vida práctica.

Se precisa entonces que: El Buzón de Acusaciones no equivale a la denuncia anónima, sino a la denuncia anónima sin regulación y filtros garantistas.

Por ejemplo en el caso colombiano, al igual que muchos otros de su especie, es abiertamente peculiar, resultante de una estructura binaria, que conjuga por un lado la existencia positiva o reglada, y por el otro la real o practicada.

La primera categoría de este tipo de “malformación jurídica”, se refleja en la distorsión del contenido al pasar de la norma de mayor jerarquía a la de menor. Es decir, una cosa muy diferente, es el fundamento constitucional y otra el procedimiento legislativo, llevado a la práctica e impreso en el documento legal.

La segunda categoría está dada por la normalización plena y completa de algunos elementos, que al ser llevados a la práctica, sufren una inminente distorsión, de tal suerte que una cosa es lo que dice la norma, y otra lo que en realidad las ramas del poder público, los entes autónomos y la sociedad en general practican.

Estos dos fenómenos muy peculiares en las naciones occidentales, y con mayor auge aún en las latinoamericanas, han sido estudiados y observados con especial atención por muchos sistemas y doctrinantes, para quienes no deja de ser una resultante de las culturas madres de estas naciones. Algunos, inclusive, han asimilado el concepto, y no falta quien clasifique a la normatividad escrita y no practicada

como “nominal” y a las prácticas realmente ejercidas ante el pueblo como “real” o “efectivas”.

El sistema legal que enmarca este tipo de legislación en Colombia, está dado por una Constitución, cuyo contenido doctrinal y filosófico ha sido exaltado y asimilado por otras naciones, toda vez que es una fina y elocuente “copia” de los más tiernos y apreciables principios de las legislaciones europeas. De igual manera, la codificación sancionatoria, ha ido a la par del desarrollo de las doctrinas humanísticas y garantistas del derecho francés, italiano, entre otros, lo que permitiría decir en el más liviano de los casos, que en materia sancionatoria, Colombia se encuentra conectada a la carretera del progreso y el respeto por la vida y la dignidad humana en su más elevado grado de jerarquía. En Colombia el paso de lo simplemente nominal o escrito, a la real y efectiva práctica de la denuncia y el inicio del proceso como tal, desborda en un desfiguramiento completo del modelo y su abortiva ejecución específica al caso en concreto.

Los artículos 28 y 29 de la Constitución Política de 1991⁴⁷ de la República de Colombia, son dos joyas garantistas en el manejo del procesamiento de individuos en asuntos de índole sancionatorio. No puede negarse, que se han ubicado estratégicamente en su estructura, vectores determinantes en la salvaguarda de los derechos fundamentales de hombres y mujeres. Sometiendo este documento a la magnánima obra del maestro Luigi Ferrajoli y su *garantismo*⁴⁸, no serían muchos los valles o defectos que la carta política tendría que corregir. Como desarrollo de estos postulados constitucionales, las leyes que rigen los procesos disciplinarios, fiscales y de toda naturaleza sancionatoria, se cobijan igualmente por un debido proceso que salta a la vista como garante y protector de las libertades fundamentales ciudadanas.

No obstante, todo lo anotado puede repetirse diariamente en toda una serie de acciones de tutela, demandas de responsabilidad patrimo-

47 La Constitución Política de Colombia de 1991 es la actual carta magna de la República de Colombia. Derogó a la Constitución de 1886. También se ha empezado a conocer con el nombre de “Constitución de los Derechos Humanos”. Fue promulgada en Bogotá el 4 de julio de 1991..

48 FERRAJOLI, L. (1997) Ob. Cit.

nial y quejas a organismos internacionales, presentando violaciones al debido proceso, las garantías mínimas y los derechos humanos.

Al momento de aplicar estos principios a la vida real, surgen normas, conductas o procedimientos que se alejan diametralmente de la matriz constitucional; por un lado contrariándola abiertamente, y por el otro generando fisuras que tienden a ponerle en riesgo.

Es precisamente aquí donde opera el fenómeno descrito de la desfiguración del sistema constitucional. Nótese con claridad que el lineamiento constitucional sigue una ascendencia efectivamente humanista en el que los medios probatorios y de comunicación de la conducta se ciñen estrictamente al debido proceso y las facultades inefables del sistema garantista. Ese debido proceso que permite al denunciado tener acceso directo a la fuente de la denuncia, prohíbe taxativamente coartar la posibilidad de la defensa plena y absoluta, criterio pisoteado y quebrado en manera garrafal al caer en manos de la normativización desprendida del ejercicio dinámico de las normas de primer y segundo nivel.

La terrible conclusión salta a la vista, es una cruda y absurda realidad: El Buzón de Acusaciones ha regresado. Cubierto de una insondable y elegante estructura que le adorna y que pareciera legitimarle, podría pasar como indefenso, pero en el fondo ha vuelto, con todos sus defectos, riesgos y abominables consecuencias jurídicas procesales.

La normatividad sometida al estatuto constitucional la adopta, la recibe, la consiente y la regula, así lo describe el artículo 17 de la resolución 5589 de 2004 de la Contraloría General de la República:

“Todo ciudadano tiene el derecho de proteger su identidad al momento de presentar una denuncia o queja, y el Estado es garante de ello. Por lo mismo, para presentar una denuncia o queja no es requisito la identificación de quien la realice.”

Este mismo artículo continúa emitiendo una regulación especial en la que responsabiliza a un funcionario del conocimiento del trabajo de ejecución de una labor que pudiera desembocar en un análisis subjetivo, sin mediar impedimento que lo inhiban. A la luz de esta

investigación, y mediando el filtro del garantismo moderno, tiende a ser reprobada:

“Por lo anterior, para el trámite de las denuncias y quejas anónimas, el funcionario correspondiente de la Contraloría General de la República deberá tener en cuenta que sean respetuosas, que contengan un relato preciso de los hechos o irregularidades objeto de la denuncia o queja, una descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la misma, que ameriten credibilidad o que se encuentren sustentadas en medios probatorios que permitan iniciar la acción de oficio, cumpliendo así con los requisitos de que tratan los artículos 69 de la Ley 734 de 2002, 38 de la Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992.

En aquellos casos en que la denuncia o queja anónima sea irrespetuosa o no cumpla con los requisitos señalados, y no sea posible solicitar su ampliación o complementación, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana o los grupos de participación ciudadana de las gerencias departamentales, según sea el caso, procederán al archivo de la misma, dejando la constancia respectiva.”

De este modo, la norma jurídica deja en manos del procedimiento de calidad, el estipendio del análisis de factores que de no llegar a tener cuidado, desbordarían en lo altamente subjetivo, pues ¿qué es ser respetuoso? En la sola circunscripción nacional, por ejemplo la palabra “joder” suele ser un verbo admitido y usado coloquialmente en los Santanderes y la Costa Atlántica, pero irrespetuoso para un Pastuso o un Boyacense. De igual manera sustantivos como “chucha” o adjetivos como “arrecho”, suelen ser en una región como la andina, palabras del uso común que denotan mal sudor y mal genio respectivamente, pero a nivel de Costa Caribe, palabras de fuerte calibre que representan genitales femeninos y altísimo grado de excitación sexual. Habida cuenta de las expresiones coloquiales y costumbristas, del pueblo campesino de cada región, los aspectos de buenas maneras, buenos modales o buenas costumbres no deberían ser causales de archivo para la denuncia ciudadana.

La norma señalada, por ejemplo, no establece la obligatoriedad de una segunda instancia en la evaluación de la denuncia anónima antes

de proceder a su archivo o traslado, lo cual sí hace el procedimiento cuya versión actual es la 3.0 y lo maneja a cabalidad. En otras palabras, la norma deja abierto el uso de circunstancias importantísimas al procedimiento de calidad.

La existencia de análisis subjetivos sin doble instancia, son altamente repudiados por los garantistas desde sus inicios iluministas, señala al respecto el maestro Beccaria:

“Esto es un dique roto ante el torrente de las opiniones (...) Cada hombre tiene su propio punto de vista, y cada uno en diferentes épocas, tiene uno distinto. El espíritu de la ley sería, pues, el resultado de una buena o mala lógica de un juez, de una buena o mala digestión; dependería de la violencia de sus pasiones, de la debilidad de quien sufre, de sus relaciones con el ofendido, y de todas aquellas minúsculas fuerzas que transforman las apariencias de cada objeto en el ánimo fluctuante del hombre. Veríamos por consiguiente, la suerte de un ciudadano cambiar muchas veces según fuera pasando por diversos tribunales, y la vida de los desdichados ser víctima de los falsos raciocinios o del ocasional fermento de los humores de un juez (...) veríamos pues los mismos delitos castigados en diversa forma por un mismo tribunal en diversas oportunidades, por haber consultado, no a la voz constante y fija de la ley, sino la errabunda inestabilidad de las interpretaciones⁴⁹.

De otro lado, para la legislación en comento la acción de “denunciar” no es un acto optativo o didáctico, sino más bien un deber ciudadano que como todo deber, implica no el deseo de querer hacerlo, sino la obligatoriedad de emitirse como tal. En otras palabras, la legislación imprime al acto de la denuncia un marcado revestimiento de coercibilidad, gallardía e inclusive valentía.

El denunciante anónimo que no tiene en riesgo su integridad ni su vida, más que salvaguardarla, lo que busca es maltratar la vida ajena o lastimar la de su congénere.

49 BECCARIA, C. (2000) Ob. Cit.

El denunciante anónimo que no fundamenta su denuncia con pruebas o fuentes claras de prueba -y así lo atestigua la historia- es por lo general un ciudadano que pretende poner en movimiento todo un sistema estatal pero bajo la premisa de no inmiscuirse en el asunto. Su legado se basa esencialmente en levantar argumentos desde la trinchera sin ser visto ni tocado, en afectar el buen nombre de otra persona sin que el suyo propio sea pronunciado siquiera, sin darle la posibilidad al afectado de contrainterrogarle, sin permitirle al blanco de sus palabras consultarle de dónde y cómo las sacó o si las está mal interpretando o exagerando. El denunciante anónimo desde esta perspectiva no es para nada superior al terrorista que encapuchado envía mensajes por la internet, o al que oprime el detonador explosivo a cien metros de distancia.

En Colombia la justicia en todas sus manifestaciones, ha corroborado que la modalidad “Sin Rostro” no conduce a nada bueno, que son más los inconvenientes que los atributos de ésta, y si bien fue necesario desmontar la figura del Juez y el Fiscal sin rostro, como protagonistas del proceso de justicia, es preciso hacer lo mismo con el denunciante, que desde este punto de vista es otra figura en el proceso, tal y como lo es el Juez y el Fiscal del conocimiento

Si hay algo claro en Colombia, es que la injusticia social, política, jurídica y de cualesquier otra categoría, es generadora inminente de violencia, no existe una matriz más fructífera, productora y multiplicadora de violencia que ésta. Desde el desarrollo del derecho Romano, ya Ulpiano definía esta gran vertiente científica como “*Honeste Vivere, Alterum non Laedere, Suum cuique tribuere*”⁵⁰, es decir, vivir honestamente, dar a cada quien lo suyo, no hacer daños a otros, en otras palabras la justicia misma como fin único del Derecho. Cuando existe un escape a la frontera que enmarca la soberanía de la definición de Ulpiano, se genera violencia, pues que esto da lugar a la injusticia.

Por ejemplo, cuando se le quita el pan al pobre para dárselo al rico, se incentiva al pobre a levantarse en violencia contra su congénere;

50 PRECIADO, D (2003). *Frasas Latinas del Derecho Usual*. Segunda Edición. Bogotá: Editorial Ediciones Librería del Profesional.

cuando un funcionario favorece en algún tipo de trámite al amigo de la infancia, se permiten manifestaciones de violencia frente al otro coasociado que también hizo la fila o diligenció los formularios; cuando se toma del erario público para cubrir caprichos y deseos propios, se aviva la ira violenta del contribuyente; cuando se coarta la libertad del educando; cuando se propicia la subida indiscriminada de los precios, se fomenta el cacerolazo en manos de la pacífica ama de casa; y de igual manera, cuando se permite que el buzón de acusaciones reviva de las antiguas cenizas del altar medieval para darle un lugar en el estrado judicial o administrativo de los ciudadanos, que observan a lo lejos, sin comprender muy bien las doctrinas europeas. Allí también se adornan las manos del estudiante con la piedra y el guijarro, los delantales de la madre con el áspero cacerolazo, y se entrega en los brazos cariñosos de los niños el fusil y el proveedor de un mañana indeterminados que parece no cambiar, y que de hecho no lo hará, mientras subsista en el centro de la plaza: el Buzón de Acusaciones.

Conductividad Indebida

La tarea de poner en conocimiento la noticia de denuncia debe evitar incurrir en algunos aspectos que la entorpecen, los cuales, partiendo del criterio clasificatorio de los tres medios de conductividad explicados anteriormente pueden ser:

- La presentación física de la denuncia. El sistema debe evitar la generación de requisitos exagerados y prácticas burocráticas innecesarias. No deben exigirse requisitos desmedidos de formalidad en el escrito, tales como normas de calidad, tipo de letra, márgenes o similares. Debe garantizarse la presencia de personal durante todo el periodo de trabajo, de tal manera que la oficina receptora tenga los elementos mínimos necesarios para atender al ciudadano de manera jovial y cómoda.
- La presentación de forma electrónica desde cualquier elemento tecnológico conectado a una red pública. Al respecto, se deben evitar traumas en el manejo del sistema, tales como servidores lentos u obsoletos. De igual forma, hasta tanto existan miembros

de la comunidad sin acceso a herramientas tecnológicas o sin conocimiento en el manejo de éstas, el envío electrónico no debe ser la única opción de denuncia, preservando siempre el acceso de este tipo de ciudadanos a la autoridad receptora.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Pese a no ser un aspecto relacionado con la denuncia ciudadana, se presenta como una anécdota para ejemplificar una conducta reprochable, que debe evitarse en todo tipo de actuación administrativa. Se trata del pago de subsidios estatales a personas de escasos recursos bajo el programa Familias en Acción, de Acción Social de la Presidencia de la República de Colombia. El pago de este subsidio se hizo a través de la entrega de tarjetas electrónicas a un sector de la población que nunca había conocido este tipo de tecnología. Por ejemplo, en la ciudad de Sincelejo, se reportó que algunos jóvenes ayudaban a ancianos de escasos recursos a sacar su dinero del cajero automático, mediando el pago de \$5.000 pesos colombianos, suma altamente afectable al menoscabo patrimonial de un desplazado por la violencia.

La exposición verbal ante autoridad competente. Una conducta gravosa es recibir denuncias ciudadanas en lugares desprovistos de los elementos mínimos de comodidad y reserva. En muchos casos se destinan para tal efecto, las oficinas más chicas, incómodas, calurosas o estrechas e incluso la oficina de atención a la ciudadanía no cuenta con quien exija calidad al respecto, esto en contraposición a las suntuosas y cómodas instalaciones de los funcionarios de alto nivel directivo y/o ejecutivo. Por otro lado, existe la conducta negativa de escuchar al ciudadano en su discurso de querrela, y proceder luego bajo la discrecionalidad del funcionario público, a redactar lo que creyó captar del denunciante, bajo su síntesis personalizada de redacción. Muchas veces se realizan estas actividades, en sesiones desprovistas de video y audio, lo que puede ocasionar que a futuro, el ciudadano manifieste no haber dicho lo que se reputa consignado por él en acta.

Lo correcto es redactar textualmente lo expresado por el ciudadano, sin añadir o quitar elementos, apoyándose con elementos tecnoló-

gicos de audio y video. Exceptuando la emisión de preguntas que puedan dar luz a las especificaciones oscuras de la narrativa.

Finalmente, las sesiones de recepción pueden parecer más un interrogatorio policiaco, que un acercamiento entre la ciudadanía y el aparato de control fiscal. Esto se debe a la utilización de preguntas interminables, contradicciones, exigencia de explicaciones indebidas y otra serie de situaciones negativas para quien denuncia.

Por otro lado, mientras las empresas privadas gastan un importante porcentaje de recursos, en contratación y capacitación de personal en técnicas que logren agradar a su cliente para hacerle sentir cómo y bien atendido, no sucede lo mismo en las entidades públicas, no existe una política de preparación del funcionario público para la atención al cliente. Por tanto, se le asigna para esta labor a un personal que no cuenta con la preparación y carisma para llegar a otros con la paciencia y el profesionalismo del caso, generando roces injustificados con el ciudadano.

Percepción de un Derecho Civil dentro del Marco de la Fiscalidad

Siguiendo la secuencia planteada, se evoca a esta altura lo referente a prácticas negativas a evitar con respecto al concepto garantista de denuncia en lo atinente al componente de “De la autoridad competente”, esto es, el reporte ante la autoridad constitucional o legalmente investida para actuar frente a la naturaleza del reporte irregular observado.

Asumiendo la metodología de un sistema de gestión de calidad al momento de la elaboración del Mapa de Riesgos de los procesos generadores del producto, se establece como derrotero básico la negación del logro a obtener como meta de calidad, para fijar de esta manera el riesgo inherente del proceso en cuestión. En este orden de ideas, la meta o propósito de esta parte del concepto sería:

“Que la ciudadanía acuda a presentar sus denuncias, única y exclusivamente ante la autoridad constitucional o legalmente investida, para actuar frente a la naturaleza del reporte irregular observado”

El mayor riesgo de este propósito será entonces:

“Que la ciudadanía deje de acudir a presentar sus denuncias, ante la autoridad constitucional o legalmente investida para actuar frente a la naturaleza del reporte irregular observado, dirigiéndose a grupos extra oficiales, de facultades impartidas por las vías de hecho, o en contra de los parámetros democráticos y legales del Estado de Derecho.”

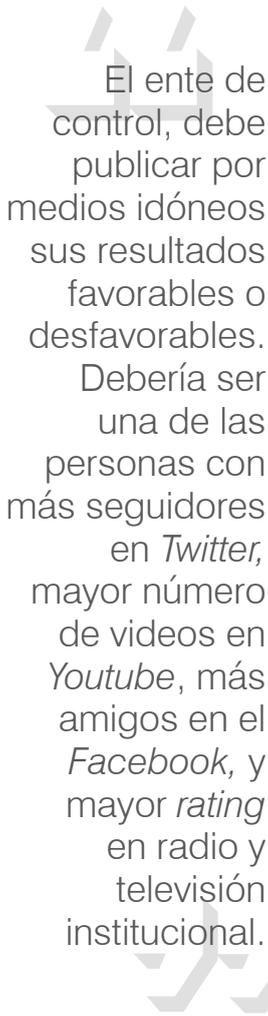
Toda entidad de control fiscal necesita de la ciudadanía. En su ponencia titulada Opinión Pública y Participación Ciudadana en el marco de la III Cátedra Internacional de Políticas Públicas y Control Fiscal, el Doctor Juan Fernando Giraldo, manifiesta que la Contraloría tiene una fuerte necesidad y relación con la ciudadanía: “Se trata de uno de los tres pilares para su operación exitosa y de la necesidad de contar con el ciudadano para el buen ejercicio de sus funciones”⁵¹.

En ejemplos anteriores se analizaron algunas situaciones negativas que provocaron el distanciamiento entre la ciudadanía y sus autoridades, se puede establecer un hecho en particular, a partir del estudio adelantado por el Diario El Tiempo de Colombia, Carol Malaver, Redactora- reflejado en el informe “Ciudadanos prefieren no denunciar delitos por temor a ser maltratados”⁵², a partir de aquí puede establecerse una causa que afecta la legitimación en la presentación de la denuncia por competencia institucional, que en este estudio se ha denominado: *Percepción de un derecho civil dentro del marco de la fiscalidad*.

51 GIRALDO, J. (2011) Ob. Cit.

52 MALAVER, C. (2012) Ob.Cit.

53 COX, S. (1998) *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado. Políticas sociales y justicia comunitaria, acciones de interés público desde la sociedad civil en Chile*. Caracas: CLAD- Paidós, pág. 195.



El ente de control, debe publicar por medios idóneos sus resultados favorables o desfavorables.

Debería ser una de las personas con más seguidores en *Twitter*, mayor número de videos en *Youtube*, más amigos en el *Facebook*, y mayor *rating* en radio y televisión institucional.

Si bien, es absolutamente claro, que la jurisdicción de lo fiscal, responde a una disciplina jurídica eminentemente pública, en la cual las actuaciones deben ser del conocimiento pleno del conglomerado social -Principio de Publicidad- en algunos ordenamientos jurídicos, el aspecto fiscal, genera la leve impresión de corresponder al derecho privado⁵³ o civil, dentro del cual la línea de comunicación y aviso, se da exclusivamente entre las partes objeto de controversia.

Una vez que la denuncia ingresa al sistema de operatividad fiscal, el denunciante pierde todo contacto con ella, pasando de ser un protagonista. El flujo de información, se hará entonces entre el encartado y la entidad de control, excluyéndose no solamente al denunciado, sino al interés general de la comunidad.

La finalización de trámites, muchas veces con logros fiscales productivos al Estado, se “engavetan” en los archivadores estatales, castrando a la comunidad de conocer los resultados del caso. Recuperar un dinero que el patrimonio había perdido dos o tres años antes, suele reconfortar al denunciante que dio aviso a las autoridades, y a la vez estimular a otros que se encuentran en la diatriba de denunciar o no. Ocultar resultados, dolosa o culposamente, arrastra de manera inevitable a la comunidad ante los “estradiños” de la ilegalidad en los cuales la Toga se muta en camuflado, la sentencia en amenaza y el resultado productivo en muerte.

El ente de control debe publicar por medios idóneos sus resultados favorables o desfavorables. Debería ser una de las personas con más seguidores en *Twitter*, mayor número de videos en *Youtube*, más amigos en el *Facebook*, y mayor *rating* en radio y televisión institucional

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: el cambio de actitud que se ha experimentado, a nivel de la Contraloría General con la administración de la Señora Contralora Sandra Morelli Rico, ha llevado a la entidad a tener una importante presencia mediática en la exposición de sus logros. Es impactante como en los noticieros se pueden observar las gestiones del ente de control, quien ha aumentado su nivel de popularidad al respecto, su acogida en la población civil y por lo tanto su recepción de denuncias ciudadanas. La bandera de esta administración está enfocada en prestar más atención a la ciudadanía, por tanto es una experiencia digna de imitarse por los demás miembros de OLACEFS.

Existen algunas prácticas negativas que deben evitarse, ellas son:

- Los entes de control carecen de cuentas abiertas en páginas sociales.
- En caso de tenerlas, no se le asigna seguimiento, por tanto caen en desuso o sin el seguimiento que sí aplican las entidades privadas.
- Los entes de control, inclusive tienden a bloquear las redes sociales de sus servidores, so pena de evitar la distracción del funcionario -no creen en la gente que tienen a su cargo-. Algunos ciudadanos aportan como medio probatorio a sus denuncias un archivo digital que se tiene que consultar vía internet, tales como video, audio o similares. Los funcionarios recurren a internet privado y pago para poder acceder al material con un *link* de ubicación específica.
- Los programas radiales y televisivos de los entes de control son de baja calidad, aburridos y tediosos. Escuchar u observar uno de estos programas para las generaciones en formación, más que un contacto con sus líderes y servidores, es un castigo por malos

resultados en el colegio. Los formatos son los más simples y facilistas posibles. Una cámara eterna, un presentador que da sueño, temas absolutamente desfasados de la realidad social y ausencia total de ayudas didácticas.

Aspectos Relativos a la Legalidad

A la altura de este punto, se asume lo referente a los aspectos negativos que puedan anotarse con respecto al elemento del concepto de denuncia: “Acerca de la comisión de una falta”, entendida ésta como una causal generadora de responsabilidad fiscal.

El tema tratado anteriormente sobre los aspectos positivos a fortalecer en la denuncia ciudadana, referente al estadio del concepto garantista de denuncia que aborda el asunto desde el punto de vista de la legalidad, estableciendo una serie de ideas en lo concerniente al concepto de detrimento fiscal y a la especificación normativa de una estructura de denuncia.

De acuerdo a lo expuesto, un enfoque de denuncia que afecte de manera negativa las garantías mínimas ciudadanas en todas sus acepciones, sería aquel que dentro de su conceptualización de “detrimento patrimonial” y en su esquema funcional y procedimental del mecanismo de participación ciudadana acepte conductas tales como:

- Calificativos morales.
- Doctrinas religiosas.
- Enfoques Políticos.
- Cualesquier otro prejuicio que altere la legitimidad de la justicia en su grado más puro.

Este tipo de conductas, excluye a la actividad fiscal de los postulados científicos y lógicos del garantismo y lo alejan diametralmente del principio de legalidad en el Estado de Derecho.

Cuando la estructuración del concepto de detrimento patrimonial y el esquema de denuncia es lo suficientemente claro y estructurado,

las conductas que desfiguran su adecuación material a la legalidad previa al acto cometido, pueden descartarse de entrada a fin de evitar desgaste en el procedimiento interno, *verbi gratia*: “lo denuncié porque robó a Dios al no haber dado su diezmo esta mesada”, “es responsable porque enamoró a mi hija por dos años y luego decidió casarse con otra”, “le hizo campaña al candidato del partido dorado pero no votó por él”, “es un degenerado, imagínese, se viste de mujer y camina como si fuera una”.

En otras palabras, la estructuración fundamentada de estos dos aspectos en la teoría y práctica de la denuncia ciudadana inhibe la entrada de insumos viciados de perjuicio jurídico como las que se esquematizaron anteriormente a manera de ejemplo.

La Devastación del Control Fiscal por Falta de Identidad y Credibilidad Social

El riesgo más grave que puede enfrentar, y que puede originar la devastadora destrucción de la jurisdicción de lo fiscal, es el de la pérdida de identidad y credibilidad del órgano responsable de ejecutar este control por expresa disposición del conglomerado social.

Se asume el calificado de “devastadora”, porque si bien, frente a los cinco riesgos y problemas anteriores, se pueden abordar soluciones y propuestas posteriores a su generación negativa, en este caso, la llegada de la contingencia a combatir puede ser irreparable. Por ejemplo, la sociedad puede aceptar la falta de una plataforma de sistemas de información, debilidades en la doctrina jurídica, inconvenientes financieros al interior del aparato de control fiscal, entre otras cosas, pero no la pérdida de la identidad del control fiscal, o el deterioro de su credibilidad, puesto que al llegar a éste, el camino de retorno a la fe pública de la sociedad puede ser irreparable e imposible de hallar.

- La pérdida de identidad.
- Un control fiscal que pierde su identidad, inicia su debacle con la confusión de sus labores fiscales y la intromisión en sus asuntos de jurisdicciones, ajenas a su labor misional.

Puede ocurrir que la semejanza de procedimientos que forman parte de sistemas sancionatorios o incriminatorios de diversa índole, tienden a tomar frecuentemente de la doctrina, la jurisprudencia y la normatividad de lo penal. Esta disciplina jurídica, es tan antigua y estudiada, que cuenta con toda una serie de sistemas de conocimiento debidamente estructurados y fundados. Por el contrario, los sistemas fiscales que detienen su desarrollo autónomo de legislación y doctrina para dirigir la vista a lo penal, generan confusión doctrinaria y filosófica que se refleja en el manejo de la denuncia ciudadana.

El denunciante de lo fiscal puede ser un miembro de la comunidad que enfoca su gestión de control participativo a la búsqueda del interés general. Ese individuo denuncia hechos y situaciones que no le afectan su patrimonio, honra y bienes directamente, sino los de todo un conglomerado que puede verse afectado al respecto. El denunciante penal, suele ser un individuo que ha sufrido en su persona directa o de un allegado la conducta ilícita de un sujeto activo que merece una justa retribución por lo cometido.

Cuando la estructura de lo penal invade la de lo fiscal, la denuncia tiende a asumir una conducta eminentemente retributiva y no reparadora. Queda entonces claro que estas dos jurisdicciones deben trabajar de manera conjunta, facilitando su labor la una a la otra, pero guardando un desarrollo doctrinal y legal que se enmarque dentro de sus propios asuntos, deberes y requerimientos⁵⁴.

- Otra manera de perder la identidad de lo fiscal es la intromisión en asuntos de extra competencia, lo cual afecta la credibilidad de la ciudadanía para acudir al aparato en expresión de denuncia.

Puede presentarse entonces que la Fiscalidad del Estado abandona su labor autónoma e independiente, y se funde lenta e imperceptiblemente en la rama ejecutiva del poder público, dando lugar al fenómeno enemigo del control fiscal denominado: coadministración.

De igual forma, algunas funciones de control fiscal pueden asumir rasgos disciplinarios al valorar dentro de la carga de instrucción la

54 Tal como se observa en: TURBAY, J. (2009). Ob. Cit.

conducta del funcionario público como parte del acervo probatorio, para imputación de responsabilidad fiscal.

Cuando el control fiscal aborda labores propias de la rama ejecutiva, o del orbe disciplinario o penal, está transmitiendo subjetivamente un equívoco y falso mensaje a la sociedad, al decirle que su labor es tan insignificante y subvalorada que requiere adicionar tareas que justifiquen su gasto dentro del presupuesto nacional.

- Pérdida de credibilidad

Los aspectos que generan pérdida de credibilidad de parte de la ciudadanía ante los entes de control fiscal estatal, provocando la disminución de concurrencia de denuncias ciudadanas, son los siguientes:

- ♦ Actitud laxa de las dependencias de control interno disciplinario, frente a los actos de corrupción de los funcionarios de los organismos de control fiscal estatal.
- ♦ Atención inadecuada del ciudadano que se acerca a denunciar.
- ♦ Falta de garantías de seguridad para los denunciados identificados. Falta de resultados con respecto a las denuncias ciudadanas.
- ♦ Falta de publicidad en la obtención de resultados alcanzados con insumos ciudadanos.



Conclusiones

Al culminar el desarrollo de la investigación, y teniendo en cuenta las hipótesis y problemas planteados, se pueden expresar las siguientes conclusiones así:

- La estructuración de un concepto de denuncia que permita combatir la corrupción estatal sin salirse de los parámetros del Estado de Derecho y la filosofía del modelo Democrático, se posibilita con la adecuación de un modelo garantista, toda vez que éste propende por el respeto a las garantías mínimas del encartado, las del Estado y todo agente protagonista en el proceso, sean bandera y fundamento de la labor de control, sin que, escapar a ellas sea una posibilidad bajo ningún axioma posible, por prominente que parezca.
- Desde la perspectiva planteada -modelo garantista en un sistema Democrático y de Estado de Derecho- la mejor forma de concebir la denuncia es como “la noticia que alguien pone en conocimiento de la autoridad competente acerca de la comisión de una falta, para que ésta proceda conforme a derecho.”
- Teniendo en cuenta el concepto de denuncia establecido, se pueden establecer seis elementos que permiten responder a las preguntas del qué, quién, cómo, ante quién, acerca de qué y para qué denunciar, siendo estos la objetividad, la identidad, la conductividad, la efectividad, la legalidad y los resultados de derecho.
- Cada uno de los seis aspectos del concepto de denuncia llamados a responder los interrogantes de la estructura de la herramienta en estudio, pueden ser reforzados con la implementación de algunas prácticas saludables y beneficiosas de acuerdo al modelo garantista -democrático en el Estado de Derecho, y a su vez con el desprendimiento de prácticas negativas al mismo esquema; actividad que fortalecerá a la denuncia como herramienta enfocada a combatir la corrupción.
- Con respecto a la objetividad de la denuncia, se requiere claridad de la misma en lo concerniente al qué denunciar, debiendo ser

esto siempre una noticia -declaración lógica de utilidad al aparato fiscal-, y nunca por comentarios, sensaciones, conceptos propios, ideas o impresiones.

- La posibilidad de conocer la persona del denunciante, es un aspecto altamente garantista para todos los que intervienen en el proceso de denuncia. No obstante, habida cuenta de la realidad social latinoamericana, e incluso mundial, es necesario aceptar como excepción única -aplicación del anonimato- la salvaguarda de la vida, honra y bienes del denunciante en condiciones de alto riesgo. La reducción y adelgazamiento de la figura debe asumirse como política de Estado, no por descarte, sino por desaparición autónoma de sí misma, para ello se estructura la sugerencia denominada Identidad de causalidad y el nombrado Buzón de Acusaciones.
- El aparato de control fiscal debe garantizar que la conductividad de la noticia desde el ciudadano hasta el destino de instrucción respectivo, se encuentre garantizado por medios inviolables, confiables y adecuados al tipo de población, la formación académica y el manejo de tecnología de la misma.
- La tecnología en telecomunicaciones y redes sociales a la cual tienen acceso cada vez un mayor número de latinoamericanos, conlleva a que este tipo de herramientas conviertan al conglomerado en una entidad omnipresente, a la cual la denuncia ciudadana para el control fiscal, debe abrir las puertas, transformándose a su velocidad y oportunidad, de lo contrario estarían llamados a desaparecer como estamentos de control.
- La pérdida de credibilidad en el Estado contemporáneo latinoamericano, demostrable en la reducción del ejercicio del acto de denuncia y en la práctica de acudir ante cuerpos ilegales para la obtención del ejercicio de “justicia”, sólo puede combatirse con el desarrollo de efectividad plena de los entes de control frente a los hechos denunciados por la ciudadanía.
- La estructuración de un concepto, un modelo y un esquema de denuncia ciudadana en el orbe de lo fiscal, es absolutamente

necesario, frente a la operatividad de la doctrina penal, la cual puede reportar un alto porcentaje de la literatura disponible -incluyendo doctrina interna de entidades de control fiscal-, toda vez que asumir los estudios penales sin cambio alguno, tiende a obstaculizar y confundir a quienes se dedican al ámbito del control patrimonial público y no al conocimiento de delitos, debido a la diferenciación de la tipicidad individual de cada conducta punible frente a la adecuación de todo acto de gestión a un sólo criterio de daño patrimonial.

- El esquema de atención ciudadana requiere un esfuerzo máximo estatal, si en realidad se quiere potencializar la herramienta hasta formar de ella un arma en contra de la corrupción. Lo anterior requiere el respectivo despliegue financiero necesario, la atención humana al ciudadano en condiciones dignas, la obtención de resultados, la publicidad de los mismos a quien denuncia y al conglomerado en general.
- La aplicabilidad del esquema conceptualizado, es una obligación de Estado hacia la población denunciante, denunciada y su labor de controlar la ejecución del gasto público.

Aplicabilidad y Utilidad en el Campo del Control Gubernamental

El trabajo presentado esboza además una serie de ideas teóricas, también la aplicabilidad de éstas a la labor de recepción, decantación, instrucción y decisión de denuncia ciudadana en el campo de control fiscal estatal gubernamental. Con ello, se busca señalar los vicios de un proceso, así como entra al plano propositivo del deber ser, “aterrizándolo” en la práctica de campo misma.

Para esta labor, el trabajo genera algunas ideas nuevas que pueden aplicarse de manera doctrinal y material, tales como la inclusión de un concepto propio al mundo de lo fiscal de lo que es la denuncia, y algunas teorías que pueden aplicarse a circunstancias problemáticas como las denominadas: Filtro y soporte de causas (para la denuncia anónima); Identidad de denunciante (para la diferenciación de la

identificación como postulado de claridad de denuncia); Conductividad garantizadora (para la custodia del insumo ciudadano) entre otros.

De igual manera, pueden observarse listas de chequeo para determinar el grado de acercamiento o distanciamiento del postulado propuesto, *verbi gratia* las afectaciones generadas por una indebida noticia de reporte ciudadano y el listado de garantías de cada medio de recepción de denuncia.

Cada punto tratado intenta ilustrarse a sí mismo con un ejemplo de la realidad colombiana y su medio ambiente, el aspecto recreado. Asimismo, cada característica o defecto recibe a su vez una sugerencia de aplicabilidad real, tendiente a cómo podría ponerse en práctica por activa o pasiva dentro del esquema.

Finalmente se considera que la mayor utilidad de este tema, radica en la especificación concreta del qué se debe estimular y qué se debe adelgazar en el modelo de denuncia, cuando el garantismo es bandera en el esquema democrático de un estado de derecho.

Referencias

ARBOLEDA, V. (2003) *Manual de derecho penal: Evolución del derecho penal*. Quinta Edición. Bogotá: Editorial Leyer. 1182 p.

ARIAS G, F. (1999) *El Proyecto de Investigación: Marco Metodológico*. Tercera Edición Caracas: Editorial Episteme Orial Ediciones.

BECCARIA, C. (2000) *De los delitos y de las penas*. Tercera Edición. Bogotá: Editorial Temis.

CHOMACKI, S. (2000) *Women and men in Renaissance Venice: twelve essays on patrician society*. JHU Press. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Ufficiali—di—Notte>

CANAL RCN. *Investigan asesinato de una menor porque se negó a cumplir órdenes de Los Rastrojos.* Disponible en: http://www.canaircnmsn.com/noticias/investigacion/investigacion_asesinato_de_una_menor_porque_se_neg%C3%B3_cumplir%C3%B3rdenes_de_%E2%80%98los_rastrojos%E2%80%99 (Citado el 2 de mayo de 2012).

CANAL RCN. *Fue aprobada en el Congreso la Ley Merlano.* Disponible en: http://www.canalrcnmsn.com/noticias/fue_aprobada_en_el_congreso_la_woe_2%80%98ley_merlano%E2%80%99-el_examen_de_alcoholemia_ser%C3%A1_obligatorio (Citado en 14 de junio de 2012)

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Planeta Publishing Corporation.*

EL TIEMPO (2005) *Leonardo Da Vinci El Maestro de Todos los Saberes.* Bogotá: Editorial Sol 90. Casa Editorial El Tiempo.

EL ESPECTADOR. *Policías del caso Merlano son condecorados por el Gobierno: Conductores Ebrios.* Disponible en: El Espectador <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo356319policia-decaso-merlano-son-condecorados-el-gobierno> (Citado en 29 de junio de 2012)

_____ (2009, 10 de abril) *Seis años sin Eudaldo Díaz: Ex Gobernador Arana es procesado por homicidio.* Bogotá.

FERRAJOLI, L. (1997) *Derecho y Razón: Prólogo del autor a la edición española.* Segunda Edición. Valladolid: Simancas Ediciones SA.

GIRALDO, J. (2011) *III Cátedra Internacional de Políticas Públicas y Control Fiscal: Opinión Pública y Participación Ciudadana.* Segunda Edición. Melgar: Contraloría General de la República y Fundación José Ortega y Gasset. Simancas Ediciones. Expresión Digital.

GREENMAN. (2000, 16 de julio) *La cacería de brujas y la política demográfica.* Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca6/filosofos/witches.html>

HENAO, J. (1997) *El Daño: Definición.* Segunda Edición. Bogotá: Externado de Colombia.

JACKSON, W. (1978) *La edad media.* México DF: Editorial Jackson.

JIMENEZ, L. (2005) *La Teoría jurídica del delito: Legalidad.* Madrid: Editorial Dylkinson.

LOPEZ, J. (2005) *Introducción histórica a la filosofía del derecho contemporánea: Hans Kelsen la pureza de la ciencia jurídica*. Primera Edición. Murcia: Editorial Universidad de Murcia.

LEY 610 DE 2000 *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Artículo 8. Colombia.

MALAVAR, C. (2012) *Ciudadanos prefieren no denunciar por temor a ser maltratados*. Bogotá: El Tiempo. Consultado el día 19 de mayo de 2012 en www.el tiempo.com

MAXIMO, P. *La Inquisición y la revolución científica*. Disponible en: <http://www.historia-religiones.com.ar/la-inquisicion-y-la-revolucion-cientifica-81>

OX, S. (1998) *Políticas sociales y justicia comunitaria, acciones de interés público desde la sociedad civil en Chile*. En: *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Caracas. CLAD-Paidós, pág. 195.

OLACEFS. (2010, julio) *XX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Ciudad de Antigua Guatemala, Guatemala.

PETRO, G. (2008) *Debate FARC Política: Videos del 1 al 9*. Disponible en: Youtube <http://www.youtube.com/watch?v=-2bCbzLvY9A>

PORTACIO, L. *Ensayo "El Buzón de Acusaciones"*. Disponible en [buenastareas.com](http://www.buenastareas.com) <http://www.buenastareas.com/ensayos/El-BuzonDeAcusaciones/3138426.html>

PRECIADO, A. (2003) *Frases Latinas del Derecho Usual*. Segunda Edición. Bogotá: Editorial Ediciones Librería del Profesional.

PUERTA, L. y otros. (2006) *La Participación Ciudadana y el Desarrollo de la Cultura Política en Colombia*. Editorial Honrad Adenauer. Corporación Pensamiento Siglo XXI.

ROUSSEAU, J. (1997) *El Contrato Social*. Bogotá: Gráficas Modernas.

TURBAY, J. y Otros. (2009) *Hacia un nuevo Control Fiscal en Colombia: El Control Fiscal Participativo. El Concepto del Control Fiscal*. Primera Edición. Bogotá: Imprenta Nacional.



MISIÓN DE VIDA

Yanis Povea: corriendo por un sueño

Con un andar apurado, siempre activo y sonriente, Yanis Alberto Povea Palma cumple día a día con su trabajo en la Contraloría General de la República: puntual, responsable y modesto, es ejemplo para muchos funcionarios y el orgullo deportivo de la Institución Contralora. Ha ganado importantes competencias a nivel nacional e internacional y desde hace algún tiempo tiene su lugar en el Olimpo de una de las más duras disciplinas deportivas: el *ultramaratón*.

El *ultramaratón* es una disciplina que contempla carreras que exceden los 42 kilómetros planos, las cuales, comúnmente, varían entre 50 y 160 km. Esta especialidad de las carreras a pie también contempla las carreras multidía, en las cuales se corre por etapas durante varias jornadas; en ellas las condiciones fluctúan desde terrenos montañosos y difíciles hasta locaciones con climas extremos en muchos casos. Esta es una disciplina exigente, que él describe como “carreras extremas en donde uno a veces pone en riesgo la vida, pero para ello hay que prepararse física y psicológicamente.”

Yanis es el vivo ejemplo de que la combinación de constancia y disciplina puede hacer realidad cualquier sueño. Tal como señala su padre José Povea “desde muy chico le ha gustado subir a El Ávila, siempre corriendo, a partir de allí, las carreras más importantes del mundo han sido sus retos: la Carrera Nacional de Italia; la *Skyrace* Valmalenco-Valposchiavo entre Italia y Suiza; el *Ultramaratón* de Montaña *Transalpine-Run*; el *Ultramaratón* de Tenerife y el Tenerife *Blue Trail* en España, *Transvulcania* y el primer *Ultramaratón* de Madrid”.

Criado a las faldas del Parque Nacional Waraira Repano, conocido comúnmente como El Ávila, en el barrio El Pedregal de Chacao. Su niñez transcurrió entre paseos y excursiones a la imponente montaña. Alentado por sus padres, pasaba largos ratos jugando en la montaña, llegando incluso a realizar allí sus tareas escolares, abrigado por el sonido de la brisa a través de los árboles y la paz de estar al aire libre, lo que le imprimió un intenso amor por la naturaleza desde la más temprana edad.

La capacidad de exigencia amable de sus padres y amigos marcó, en buena medida, el desarrollo de su capacidad de trabajo y esfuerzo, y de las virtudes relacionadas a ello (constancia, perseverancia, paciencia, etc.). Así, sus padres le imprimieron fuerza interior para que esa dedicación surtiera provecho e influyera en su crecimiento como persona: **el desarrollo de la fortaleza apoya el de todas las demás virtudes; no hay virtud moral sin el trabajo por adquirirla, y esto le ayudó a formar su madurez y responsabilidad.**

De esos primeros años, este joven recuerda su pasión por correr a todos lados: corría en su barrio, a hacer los encargos de sus padres, y en la montaña. Ese impulso por estar al aire libre lo llevó, a la edad de 12 años, a participar en el tradicional corte de palma, realizado por los Palmeros de Chacao, con motivo de la Semana Santa, lo que a su vez lo ayudó a desarrollar ese valor de **colaboración con el prójimo y a incrementar su relación con la naturaleza.**

Del ciclismo al maratón

Inconscientemente, subir a El Ávila fue desarrollando en él una capacidad pulmonar superior a la de cualquier muchacho de su edad, y por ello, a los 16 años, unos amigos de mayor edad, profesionales del ciclismo, lo persuadieron a comprar una bicicleta usada con lo cual comenzó a entrenarse en esta disciplina, logrando llegar a sitios como El Junquito y mucho más lejanos como Puerto La Cruz, en el Estado Anzoátegui. Sin embargo, el ciclismo no resultó ser su pasión, a pesar de que tenía buenas aptitudes para esta especialidad, por lo que continuó corriendo hasta que en el año 2002 llegó su oportunidad de oro, durante una competencia de 12 kilómetros en el Parque Nacional Waraira Repano, organizada por el Instituto Nacional del Deporte (IND). En esta primera ocasión, gracias a una habilidad física sobresaliente, logró obtener el segundo lugar entre corredores profesionales, fue entonces cuando las autoridades deportivas notaron su talento.

Para sorpresa de muchos, no contaba con un entrenador ni con un nutricionista, tampoco tenía patrocinador y aun así, logró ese



Colaboración con el prójimo y relación con la naturaleza

segundo lugar corriendo con unos zapatos usados, que le habían sido donados por un amigo maratonista. “Los otros maratonistas nos llamaban Los Desquiciados, pues corríamos sin equipos adecuados, no teníamos entrenadores, mucho menos patrocinadores, sólo la voluntad de correr y ganar”, recuerda Yanis sobre estos inicios junto a otros corredores.

A partir de allí, dejando de lado los obstáculos y limitaciones comenzó a perseguir en cada carrera el sueño de convertirse en corredor de *ultramaratón*, un sueño que comenzó hace 32 años, en cada encuentro con los senderos, caminos y los adentros de El Ávila. La perseverancia, como uno de los tantos valores intrínsecos que caracterizan su cualidad humana, le permitió mantenerse constante en la prosecución de lo que comenzó desde niño a pesar de los impedimentos.

Los otros
maratonistas
nos llamaban
Los
Desquiciados,
pues corríamos
sin equipos
adecuados,
no teníamos
entrenadores,
mucho menos
patrocinadores,
**sólo la
voluntad de
correr y ganar**

En el año 2003, Yanis compite en la primera carrera del circuito nacional clasificatoria para una Copa del Mundo, realizada en su terreno y segundo hogar, El Ávila, con una extensión de 27 kilómetros. En esta oportunidad los resultados nuevamente lo favorecieron, posicionándose entre los ocho primeros de la misma y destacando como el maratonista de menor edad en llegar al circuito profesional.

Este triunfo fue el que finalmente le abrió las puertas del IND y una trayectoria formal y profesional en el deporte de las carreras a pie, pues le proponen formar parte de la selección del estado Miranda, debido a que sus tiempos cronometrados de carrera lo colocaban en el tercer lugar de la clasificación regional.

A partir de allí, el IND le asignó a un entrenador, el profesor Alfredo Bolívar, en las pistas de la Universidad Central de Venezuela (UCV), lugar de entrenamiento de la selección y preselección a nivel nacional de *skyrunning*, o carreras de montaña.

Fue en ese momento, cuando por primera vez le realizan diferentes pruebas físicas para determinar exactamente su condición y el entrenamiento acorde a ellas.



**Voluntad,
Perseverancia,
Esfuerzo,
Lucha contra la Adversidad**

El *skyrunning* siempre ha existido desde hace cientos e incluso miles de años atrás debido a la necesidad del hombre de la montaña: guerras, persecuciones religiosas, cacería, contrabando, o sencillamente curiosidad, pero el concepto de correr de arriba abajo a través de ellas por diversión es mucho más nuevo.

La idea de la creación de esta disciplina deportiva fue concebida por el montañista italiano Marino Giacometti, quien con un grupo de compañeros alpinistas se convirtieron en los pioneros de *records* en las carreras en el Mont Blanc y el Monte Rosa, a principio de los años 90 en los Alpes italianos.

Giacometti sugirió el término *skyrunning* para indicar el lugar donde la tierra y el cielo se unen. Actualmente esta disciplina cuenta con 200 carreras alrededor del mundo con cerca de 30 mil participantes de 54 países.

Marcando la diferencia

Durante el mismo año 2003, este joven prospecto es convocado para el Campeonato Nacional de Carreras de Montaña en San Rafael de Mucuchíes, en el estado Mérida, lo que representaba un terreno diferente al que le había ofrecido por tantos años el Parque Waraira Repano. En Mucuchíes, a una altura de 3.500 metros sobre el nivel del mar y con un clima frío y seco, las condiciones eran bastante exigentes. Yanis recuerda ver en plena carrera a los integrantes de la selección del estado Yaracuy sucumbir ante la falta de oxígeno, pero en lugar de seguir adelante, su integridad humana y de colaboración con el prójimo lo hicieron detenerse a ayudarlos, lo que puso en riesgo su lugar en la válida, pero que marcó un precedente importantísimo dentro de este tipo de competencias.

En esta carrera tuvo la oportunidad de obtener el primer lugar debido a sus condiciones físicas, pero su honestidad y ética deportiva, como cualidades que lo caracterizaron siempre, así como el decoro, la rectitud y honradez, no le permitieron continuar hacia la meta en busca de la gloria deportiva, sino cambiarla por una meta superior: la consciencia.

A pesar de su corta edad, su ética deportiva lo ayudó a obrar en función del bien común y del apoyo al compañero. La ética no proporciona una lista de reglas a seguir para cada una de las situaciones que se presentan en el transcurrir diario de la vida, pero Yanis se apegó única y exclusivamente a las bases del buen actuar, y tomó en cuenta los intereses de terceros por encima del beneficio propio. Asimismo para él, la honestidad se consolidó como una virtud y no como una obligación, como un valor básico y fundamental en el ser humano: lo ordinario del “deber ser” se convierte en algo extraño y extraordinario en estas circunstancias deportivas, y debe ser exaltado en este y todos los contextos.

“Me pasó todo el gentío por ayudar a los demás y quedé de cuarto en la categoría y de número 12 en la general. Ese día me echaron un regaño que nunca se me olvida. Me decían ¿por qué lo hiciste? Esto es una competencia y hay que tener maldad; **pero para mí era más importante hacer lo correcto que ganar una carrera**”, recuerda Yanis.

Este tipo de experiencias que se presentan en el deporte, contribuyeron al año siguiente, durante el Congresillo Mundial de Maratón, a que se estableciera como norma que los corredores están en la obligación de socorrer al compañero que se encuentre en una situación que pueda poner en peligro su integridad física.

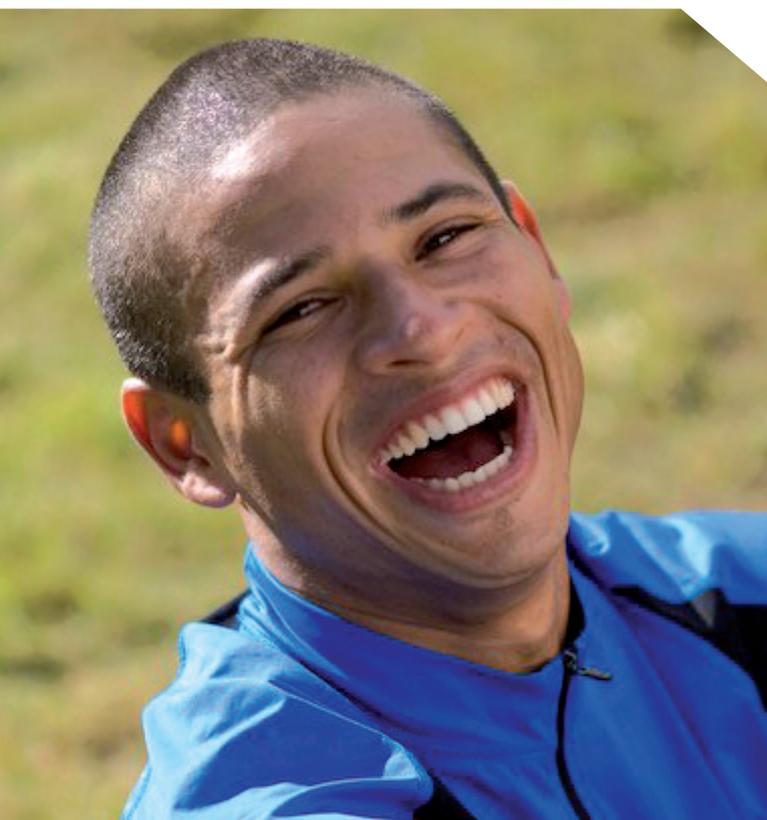
A pesar del retraso provocado por haber auxiliado a sus compañeros, las capacidades atléticas de Yanis siguieron sorprendiendo a los especialistas y autoridades de este deporte.

En el año 2004, fue invitado a la II Válida de la Copa Venezuela de Carreras de Montaña en el Parque Nacional Henri Pittier, ubicado en el estado Aragua, con una extensión de 26 kilómetros. En esta oportunidad, la falta de estrategia provocada por su inexperiencia en este tipo de competencias tan extensas lo hizo salir muy rápido, gastando energía que luego necesitó, por lo que no pudo obtener un puesto en la clasificación.

Al año siguiente, como integrante de la selección del estado Miranda, participó en los Juegos Nacionales fuera del ciclo no olímpico de

Yanis recuerda ver en plena carrera a los integrantes de la selección del estado Yaracuy sucumbir ante la falta de oxígeno, pero en lugar de seguir adelante, **su integridad humana y de colaboración con el prójimo**, lo hicieron detenerse a ayudarlos, lo que puso en riesgo su lugar en la carrera, pero que marcó un precedente importantísimo dentro de este tipo de competencias.

los juegos no comunes en carreras de montaña, en los cuales la condición para poder ingresar era que los corredores fuesen menores de 23 años. En esta ocasión, la selección obtuvo la medalla de oro, lo que les valió obtener una beca de alimentación, un nutricionista y servicios médicos, a través de la Gobernación de este estado y el IND, lo que coadyuvó a mejorar su desempeño en las diferentes carreras en las cuales compitió a nivel nacional y le permitió seguirse perfilando como deportista de alto nivel.



Honestidad y ética deportiva.
Integridad. Compañerismo.



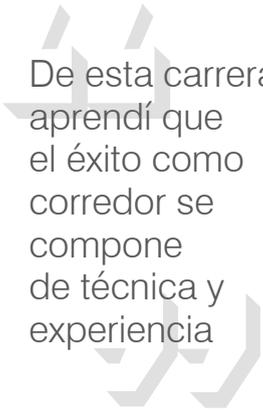
La primera experiencia deportiva en el extranjero

En el año 2006, este atleta se consolida como uno de los primeros corredores venezolanos en la disciplina de carreras de montaña, lo que dio el aval para que las autoridades deportivas nacionales decidieran enviarlo en representación de Venezuela a la tercera prueba de la Copa del Mundo *Skyrunner World Series* que comprendía una ruta montañosa denominada: El pase de los contrabandistas, entre Valmalenco en Italia y Valposchiavo en Suiza.

“Cuando estaba en el avión, todo me parecía mentira”, refiere Yanis, quien había anhelado por mucho tiempo representar el tricolor nacional en una competencia internacional.

La carrera fue bastante exigente porque por primera vez corrió sobre nieve. “Hacía muchísimo frío, pero el calor que yo llevaba por dentro me impidió sentirlo”, recuerda con una sonrisa. En esta oportunidad logró la posición número 37 entre los mejores 500 corredores del mundo.

Este logro fue algo grandioso para su familia y sus amigos. Fue recibido en el Aeropuerto Internacional de Maiquetía “Simón Bolívar” por autoridades deportivas del IND, y cuando llegó a su barrio El Pedregal, todos lo esperaban con globos y pancartas. La emoción fue tan grande que Yanis no pudo contener las lágrimas: se había convertido en el héroe de su comunidad y los niños lo veían como un



De esta carrera aprendí que el éxito como corredor se compone de técnica y experiencia

ejemplo a seguir. “De esta carrera aprendí que el éxito como corredor se compone de técnica y experiencia”, asegura.

De los tropiezos también se aprende

A raíz de esta incursión, las invitaciones a eventos de esta índole no cesaron y rápidamente fue convocado a participar en otras competencias internacionales: en Suiza (2007) y un mes después en España.

Para asumir este desafío tan grande de participar en dos maratones con tan poco tiempo de diferencia entre sí, su nueva entrenadora, Yesenia Espinoza, diseñó un plan especial de entrenamiento y alimentación, que incluía, además de los nutrientes básicos, una alta ingesta de frutas y vegetales.

La competencia en Suiza no resultó como este venezolano esperaba, el clima esta vez le jugó una mala pasada pues el hielo lo hizo resbalar en una piedra y caerse, lo que le ocasionó una fisura de clavícula. A pesar del dolor, logró llegar a la línea de meta, pero sin alcanzar las primeras posiciones.

Permaneció en Suiza recuperándose hasta la siguiente actividad en España, a la cual llegó usando un cabestrillo, con el que participó a pesar de la negativa de algunas autoridades, con el infortunio de



tropezar nuevamente y desgarrarse el músculo psoas de la pierna izquierda. Al regresar a Venezuela, un chequeo médico reveló que la fisura de clavícula se había convertido en una fractura.

“Correr sin estar en las condiciones de hacerlo me costó muy caro y me sentí muy mal por lo que pasó. Mi único consuelo fue que otros corredores venezolanos dejaron en alto el tricolor nacional al llegar entre los diez primeros”, recuerda.

Cometan sus padres de manera orgullosa que Yanis fue “educado para la vida”, y una de las situaciones más complejas en el deporte y en la vida es la de ser fuertes ante las adversidades. Pero también lo educaron en la reciedumbre, en la capacidad de superar y afrontar dificultades, con voluntad fuerte, sentido del sacrificio y fortaleza interior: por medio de la práctica de las carreras de a pie, supo afrontar con fortaleza las pequeñas y grandes contrariedades. En él no existe la premisa del mínimo esfuerzo para la obtención del máximo placer, al contrario, sólo con el esfuerzo y la constancia se logran las metas.

Indestructible: Campeón de *ultramaratón*

En abril de 2008, viajó a las Islas Canarias en España para participar en el IV ultramaratón de Tenerife, en el cual recorrió una ruta trazada a

través del volcán El Teide con una altitud de 3.718 metros, siendo el primer y único representante de Venezuela en una competencia de este tipo: 72 kilómetros de montañas y clima extremo lo esperaban en el tercer mayor volcán de la tierra.

La competencia comenzaba a las 5:00 am, hora de las Islas Canarias, y a pesar de



las previsiones tomadas, se quedó dormido a causa del cambio del huso horario (olvidaron despertarlo a la hora que él había solicitado). “Todo fue un desastre, la gente de la recepción decía que no habían dejado una nota para que me despertaran. No me dio tiempo de desayunar, se me quedó la linterna y llegué tan sólo diez minutos antes de que comenzara la carrera”.

A pesar de lo sucedido mantuvo la calma, aun cuando el principio del recorrido se le hizo bastante difícil por la falta de una linterna, por cuanto aún no había amanecido y debió guiarse por la luz de los otros competidores para no tropezar en el camino. Esta carrera le presentó muchos desafíos, un clima caprichoso y muchísimas subidas, algunas de hasta 10 kilómetros de recorrido. Pero a pesar de ello, al llegar a uno de los puestos de control le informan que va de primero en la competencia, y decide aprovechar para ingerir alimentos, pero se da cuenta que rápidamente es alcanzado por su competidor más cercano. Inmediatamente, comienza a disputarse el primer lugar con un español, quien conocía muy bien el terreno. “El español se va quedando atrás y yo supongo que está guardando energía para rematar y ganar, pero en eso viene una bajada repleta de piedras y yo comienzo a bajar; tenía demasiada energía, era como un animal, y ahí me doy cuenta que gané la carrera”, relata.

La emoción fue desbordante, pues es una zona donde habitan muchos venezolanos, quienes al enterarse que un connacional había logrado el primer lugar de la carrera, se volcaron a celebrar su triunfo.

Al llegar a Venezuela, sobraron las manifestaciones de apoyo, y en su barrio lo recibieron como siempre, con globos y algarabía, seguía siendo el héroe de los niños de su comunidad.

En cierto sentido tomó forma concreta el manojito de virtudes inculcadas que habían acompañado a este humilde deportista para lograr este anhelado triunfo, y quien desde el anonimato como característica más destacable, ha logrado inspirar a muchos a seguir la práctica de los deportes, como una forma de ejercitar el cuerpo y la mente, de enseñar deportivamente a jugar limpio, a ser honestos y a demostrar

cómo ésta práctica puede fomentar el esfuerzo, la perseverancia y la superación de uno mismo.

En septiembre de ese mismo año, fue invitado a la carrera *Transalpine-run* de ultramaratón, una competencia multidías que comprendía 300 km de montaña desde el sur de Alemania en Ruhpolding, atravesando Los Alpes austríacos y finalizando en Italia, en la cadena montañosa Dolomitas, en la provincia de Belluno. En esta oportunidad, Yanis alcanzó el tercer lugar en el pódium entre competidores de más de 40 países.

En el 2009, participó en Madrid en la localidad de Peñalara, la montaña más alta de la Sierra de Guadarrama, en un recorrido de 110 kilómetros, realizando la ruta con unos zapatos nuevos que le provocaron una lesión, aun así no abandonó su trayecto, pero llegó a la meta caminando y sin poder conservar el primer lugar.

Los desafíos no paraban y fue invitado como favorito a una carrera de 168 kilómetros en el País Vasco en España, la *Ehunmilak ultratrail*. Allí le esperaban montañas enormes, piedras pulidas y un clima extremo de nieve y frío. Durante este recorrido el sueño le jugó una mala pasada, y confiesa haber sentido que en por lo menos tres ocasiones se quedaba dormido mientras corría. Sin embargo, de esta experiencia aprendió que antes de una carrera multidías se debe entrenar para controlar el momento del sueño; esta vez logró posicionarse entre los 20 primeros competidores, con muchísimo esfuerzo.

Perspectivas

Por ahora, este maratonista soñador se concentra en seguir entrenando para participar en las diversas competencias a las que es convocado; sostiene que se visualiza como entrenador profesional de la actividad física y del deporte para fomentar valores deseables a través de su práctica en jóvenes corredores en un futuro y para lograr esa meta, ha comenzado a realizar cursos relativos a la actividad, como preparador físico, avalados por el IND y por empresas privadas que lo patrocinan. Considera que el deporte es una excelente vía de promoción y desarrollo de valores sociales y personales. En ese

sentido, señala que no solo es necesario entrenar el cuerpo sino también al hombre, en una forma de integrar al cuerpo y la mente.

Un día en la vida de Yanis

Todas las mañanas madruga como la mayoría de los venezolanos. De lunes a viernes se despierta a las 4:30 am para entrenar, por lo general, en El Ávila; luego regresa a casa, desayuna, y parte hacia su lugar de trabajo desde hace diez años: la Contraloría General de la República. Al salir del trabajo, vuelve a entrenar por 3 ó 4 horas más, sumando 5 ó 6 horas de entrenamiento diario y más de 200 kilómetros semanales.

Entrena todos los días, pero el domingo entrena 8 horas sin parar, algunas veces en El Ávila otras en La Guaira o El Jarillo en el estado Miranda.

En Vargas, su ruta favorita es la que comprende el tramo Los Caracas-Chirimena, haciendo una parada en La Sabana, en donde la gente lo conoce y los niños de la comunidad lo esperan para correr a su lado.



Yanis y la Contraloría General de la República (CGR)

Cuando habla de su trabajo en la CGR, Yanis se deshace en halagos. No duda en calificarla como su segunda casa y agradece el apoyo que le ha brindado la institución tanto en el ámbito deportivo como educativo. Asegura que la CGR lo ha motivado a llegar más lejos y siempre ha estado al corriente de sus logros. “Mucha gente de aquí me ve como un ejemplo, lo que agradezco y me llena de satisfacción; me alegra saber que puedo inspirar a otros a luchar por sus metas en todos los ámbitos de su vida. Siempre he sentido que la Contraloría es mi segunda familia”, asegura Yanis.

Este orgulloso servidor público y deportista por convicción, ha utilizado el deporte como el medio apropiado para conseguir valores de desarrollo personales y sociales: anhelo de crecimiento humano, integración, respeto a la persona y a las reglas, tolerancia, perseverancia, trabajo en equipo, superación de los límites, autodisciplina, responsabilidad, cooperación, honestidad, lealtad, etc. Todas estas cualidades se pueden conseguir a través del deporte, entre otras, con la ayuda y orientación que pueden brindar los entrenadores, amigos, familia y compañeros de trabajo, para que se desarrollen valores que perduren en las personas y les ayuden a un completo desarrollo físico, intelectual y social, y por consiguiente a una mejor integración en la sociedad en que se vive.

Independientemente de las disciplinas deportivas que se esté dispuesto a realizar, se debe buscar el desarrollo integral del cuerpo y de la mente, pero también, del sentido ético y moral, de la autoestima, de la responsabilidad, la autonomía, la superación y de la relación y aceptación de los demás, de cooperación, y responsabilidad, enmarcado en un clima de armonía y de disfrute; de todo ello la CGR tiene un vivo ejemplo: **Yanis Povea, quien persigue sus sueños allí donde se unen el cielo y la tierra.**

Datos

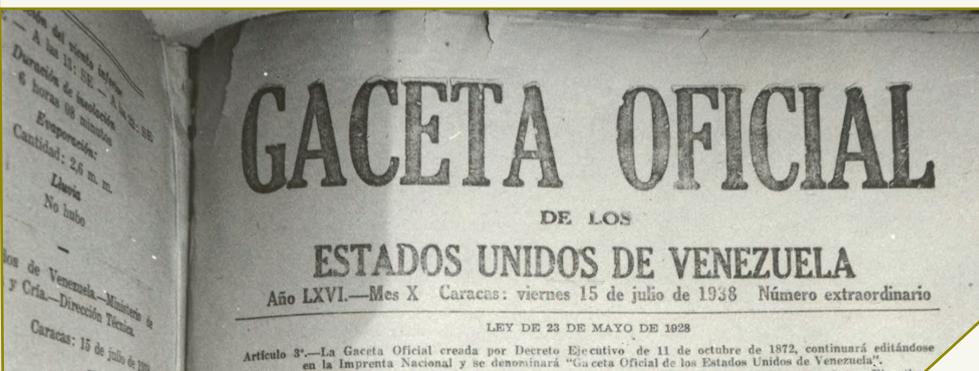
Yanis Povea y su hermano José son deportistas. Sus padres tienen más de 30 años de feliz matrimonio y su familia fue la base fundamental de estímulo para que siguiera corriendo. Desde niño lo apoyaron en todas sus decisiones y su madre día a día se esmera para atenderlo y cubrir todas las necesidades que tiene como deportista de alto rendimiento.

Gracias a su conocimiento del terreno de El Ávila, es miembro del grupo de rescate del Instituto Nacional de Parques (Inparques) y en varias oportunidades ha brindado apoyo a excursionistas perdidos en la montaña.

Tiene un perro llamado Chester, un golden retriever, que al igual que él, es campeón del Perrotón. También está entrenado como rescatista y conoce El Ávila de memoria. Chester, es capaz de correr hasta 20 kilómetros junto a Yanis.

Se siente satisfecho de ver que la tendencia en cuanto a la práctica del deporte en las disciplinas del *ultramaratón* y el maratón se han incrementado en el país, y del éxito que han tenido últimamente las carreras, algunas de las cuales han logrado convocar hasta 25 mil personas.





La Contraloría General de la Nación:

Las vicisitudes propias de un organismo moderno

ORÍGENES

Con la creación de la Contraloría General de la Nación, se inaugura una “nueva era” de trayectoria funcional en control fiscal, en la que se pone de relieve y se cristaliza todo un cúmulo de años de experiencia en esta materia. El máximo órgano contralor surge para generar esperanza y para guiar a toda la Administración Pública Nacional hacia caminos de estabilidad y ajuste económico.

No obstante, en su futuro cercano, experimentaría una serie de dificultades y obstáculos comprensibles al observarlos detenidamente, pues su creación representó una inmensa novedad en la legislación venezolana que requirió de una modificación legal y de una amplia concientización por parte de su sociedad creadora.

La existencia de este importante órgano fiscal, vino determinada por un lado, por el cambio operado en el mecanismo, la organización y la administración del nuevo gobierno estatal, así como también, por los innumerables vicios dejados por la administración anterior: vicios de peculado y de malversación que constituyeron un obstáculo, cerrando paso a toda medida de previsión económica y social. Males que serían rechazados por ese despertar democrático exigiendo honestidad en el manejo de la riqueza nacional y cambios en los mecanismos fiscales de la administración pública que era considerada la generadora de tales vicios. Y por otro lado, por las especiales circunstancias económicas del territorio venezolano de aquel momento, en el que se observaba la existencia de un Estado de grandes recursos provenientes de la explotación petrolera, pero de un país de economía anémica, de producción decreciente y de individualismo anárquico, reacio a las arduas y poderosas empresas de conjunto.

La Contraloría General de la Nación aparece precisamente cuando la exigencia nacional proponía un dique fuerte y seguro que, a toda costa, contuviera y luego eliminara, el desbarajuste económico, no solamente atribuido a regímenes inmediatos sino a procesos de fortalecimiento esparcidos a través de toda la historia de la República; o, en otro caso, como respuesta a las improvisaciones y al desconocimiento de los sistemas administrativos. Por tanto, la creación de un organismo de control y fiscalización, era la solución más efectiva para erradicar los males que agobiaban a la administración pública y a la economía nacional, pues este organismo, encontrándose por encima de los distintos órganos de la administración nacional, podría ejercer una severa fiscalización de los gastos, darle homogeneidad al gobierno y uniformidad y honestidad a las inversiones.

Los años de 1938 a 1948 corresponden a la primera etapa de existencia de la Contraloría General y son para este organismo e incluso para el ambiente nacional, años de aprendizaje, enseñanza y estudio del control fiscal y del sistema de contraloría; años de acción orientada en dos direcciones. Primero, con dirección a superar las dificultades propias de una institución de data reciente que se pretendía insertar en el mapa político nacional en búsqueda de la reorganización administrativa del aparato estatal, en lo referido al control fiscal de las finanzas del Estado venezolano y por su carácter y su trascendencia, pues lógicamente, desde el punto de vista técnico y por el de la práctica establecida, había de chocar con la administración nacional hasta desalojar los vicios de muchos años que entorpecían su buena marcha. Y segundo, dirigida a ganar un lugar importante dentro del aparato gubernamental del Estado, mediante la creación de conciencia para entender el control fiscal como un acto sencillo.

Sin embargo, aún con las direcciones claras, la inserción en la sociedad y en el país de una institución pública de esta naturaleza debía encontrarse con los vaivenes del movimiento político de los gobiernos, cualquiera fuera su composición, y con todo su tren de instituciones, organizaciones y partidos. Particularmente, llaman la atención las contradicciones presentes en el seno de su sociedad creadora. ¿Por qué? Porque tanto los creadores en la Comisión Revisadora de Leyes y Reglamentos Fiscales que la insertan en el Anteproyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en 1937, como los parlamentarios que aprueban y decretan su creación, expresan sus reservas y limitaciones en cuanto a la existencia del organismo; a sabiendas de que tienen en sus manos la realización de una institución de gran magnitud, que representa un hecho de trascendental significación y sin precedente alguno en las instituciones venezolanas; que viene a definir de manera total las exigencias de control fiscal de la opinión pública a partir de 1936; y que ratifica los nortes que se ha propuesto el nuevo gobierno nacional en cuanto a la pulcritud en el manejo de los fondos públicos y la reorganización de la administración pública.

A pesar de tales contradicciones evidenciadas en aquel momento, también se tomaron en cuenta los grandes beneficios que había aportado este tipo de organismo en otros países, específicamente en Colombia, de la cual expresa el Ministro de Hacienda, Cristóbal Mendoza, al momento de presentar el Anteproyecto de Ley al Congreso Nacional en 1937:

“En el Proyecto [refiriéndose al Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional] no se ha ido tan lejos como en otros países en cuanto atribuir a un funcionario único [el Contralor General] lo que pudiera con propiedad llamarse la dictadura del control. No es aventurado decir que en la legislación comentada [Colombia] la Contraloría es el Contralor. En el Proyecto no se ha llegado a ese extremo(...)”¹

Como también las opiniones de los propios diputados que intervinieron en la discusión de la Ley, como por ejemplo, el parlamentario Dr. Mauricio Berrizbeitía, quien expuso: “(...)vamos hacer un ensayo, vamos a darle todas las facultades que debe tener el Contralor; si después que hayan pasado dos o tres años, no resulta, pues volvemos atrás(...)”² De esta manera se pretendía ensayar con el organismo contralor, dejando al azar su futuro.

Además de la incertidumbre parlamentaria, también se expresaba la duda por las funciones futuras que ejercería la institución, así lo pregunta el Diputado Pérez Guevara: “¿Este organismo representará verdaderamente el Poder Legislativo?, yo no creo (...) y pienso que en las actuales circunstancias eso no sería conveniente, y hasta sería peligroso. Lo que debemos es esperar que este organismo evolucione lentamente”³, refiriéndose ésta evolución al desarrollo institucional y

1 Anteproyecto de Ley de la Hacienda Pública Nacional presentado al Congreso de la Nacional en 1937 por el Ministro de Hacienda. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Tomo 1, p. 10, año 137 (en lo sucesivo DDCD). Archivo Histórico del Congreso Nacional.

2 Diputado Mauricio Berrizbeitía, intervención en la sesión del día 11 de junio de 1938 en la Cámara de Diputados. Ver DDCD, Tomo 14, p. 13, año 1938.

3 “Diputado Pérez Guevara, intervención en la sesión del día 16 de junio de 1938 en la Cámara de Diputados”. Ver DDCD, Caracas, 16 de junio de 1938, Tomo 14, p. 13 y 14 respectivamente.

fortalecimiento de la Contraloría, dependiendo de los resultados que arrojase su intervención fiscal.

Estas intervenciones de los actores involucrados en la creación de la Contraloría General de la Nación, si bien reflejan parte de las razones del por qué se limita el libre desarrollo de este Organismo, también dejan por entendido la idea de un ensayo del control fiscal, de un vamos a ver qué sucede con los resultados de su aplicación y sus funciones. Pero además, en el fondo, dejan entrever más allá de la simple estructuración de un organismo y las dificultades que ello implica, un hecho que relacionado con el efecto psicológico que habían causado los 24 años de dictadura del régimen de Juan Vicente Gómez en la mentalidad del legislador venezolano en cuanto se refería a discutir la creación de un organismo de control fiscal de grandes magnitudes como lo es la Contraloría General de la Nación. Darle plenas facultades de fiscalización sin limitación alguna sobre los entes públicos o el Ejecutivo Federal, tal como había sucedido exitosamente en otros países (Colombia, Chile, etc.), a un organismo totalmente desligado de la influencia política que ejerce el Poder Ejecutivo no estaría en la mente de los parlamentarios de aquel momento, y más cuando existían fuertes y poderosos intereses económicos que haciendo peso en la sociedad venezolana ejercían presión en la construcción de grandes empresas de conjunto, en un país donde el desbarajuste administrativo y económico era el horizonte a seguir.

Tal vez, por la novedad del sistema se dio pie a esperar un ensayo por encima de una acción efectiva, porque estudiando la problemática desde una perspectiva más objetiva, cuando se crea el organismo, se lanza inmediatamente al complejo del control fiscal de la Administración Pública con la incertidumbre de sus funciones, las limitaciones de su alcance y sin un esmerado conocimiento del sistema fiscal venezolano, es decir, sin ningún estudio previo en donde se pusieran a tono tanto las funciones de la Contraloría General de la Nación como las de la Administración Pública, lo que inevitablemente tendría como resultado consecuencias adversas a las deseadas y una segura confrontación entre la Contraloría y la Administración Pública.

El Informe Lazcarro, fechado el 14 de noviembre de 1938, *Estudio y conceptos sobre los lineamientos generales del funcionamiento de la nueva Institución*, expresa que el hecho de crear una entidad que lleve un determinado nombre y decir que se dan a su jefe determinadas facultades, no es suficiente para prever todas las necesidades de la nueva oficina, menos cuando la misma Ley determina la organización interna de una entidad cuyo funcionamiento no se conoce y cuando se le impone al Contralor la obligación de continuar con los mismos procedimientos que produjeron los resultados que se desean contrarrestar. La técnica aconseja que cuando se crea un organismo nuevo, la Ley sólo determina sus funciones, dejando la organización interna para que se fije por medio de los reglamentos⁴. Este informe da muestra de una deficiencia ya escrita en la Ley y de la Ley misma: "(...) si lograra obtenerse del Congreso la reforma de la Ley [Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional], desde el punto de vista técnico sería relativamente fácil implantar en Venezuela el sistema de contraloría"⁵.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que establecía la creación de la Contraloría adoleció de defectos de forma y de fondo, y puso en duda, consecuentemente, la eficacia y hasta la existencia misma de aquel organismo, con tal magnitud, que a nivel de la prensa nacional se señaló "la posibilidad de que la Ley Orgánica se declare inconstitucional", en cuanto concernía a la Contraloría.

Esta declaración con base en razones de carácter legal, suponía que, por ejemplo: no existía en la Constitución Nacional vigente (1936) ningún tipo de asignación sobre el Contralor General como alto jefe público, pues era al Presidente de la República, por medio del Ministerio respectivo, a quien le correspondía la administración de las Rentas Públicas (Artículo 100, numeral 19); todo lo relativo a la administración federal no estaba atribuido a otra autoridad en la misma Constitución, era de la competencia del Poder Ejecutivo Federal (Artículo

4 Archivo personal del Dr. Gumersindo Torres (copia de los originales), Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. Sección: Contralores de la República, Carpeta: Gumersindo Torres, N° III.

5 Ídem, Carpeta N° III

91); y las Cámaras eran las encargadas del “Examen y aprobación o importación de las Memorias y Cuentas de los Ministerios(…)”(Artículo 109). Asimismo, no se sabía a ciencia cierta, cuál era la naturaleza jurídica del organismo en cuestión. El Diputado Tulio Chiossone, en la tercera discusión de la Ley en el Congreso, expresa al respecto:

“Los Ministerios deben rendir cuentas al Congreso Nacional para que este las apruebe o no; se imposibilita el asignar por simple Ley, la función de examen a la Contraloría General sin incurrir en inconstitucional”, [y termina acotando], “en otros países tal es el cometido de la Contraloría, pero en Venezuela no es posible por lo tanto hablar de ello”.⁶

Cabe preguntar entonces, al examinar todas estas opiniones, ¿por qué se crea un organismo como la Contraloría plagado de deficiencias y errores? La respuesta no es sencilla. La Contraloría fue una improvisación y la Ley que la creó no previó que para poner en marcha ese organismo complicado, nuevo en la vida administrativa del país, se necesitaba de tiempo y estudio. Pero además, esta creación responde a la convicción de la mística automática de la Ley, es decir, la pretensión repetida históricamente de hacer doctrina económica a través de decretos:

“(…)cuando deseamos sanar el país se votan disposiciones que no pueden aplicarse, o cuya aplicación es onerosa o ineficaz, y ha envuelto a Venezuela en una especie de ineficaz idiosincrasia. En este momento [refiriéndose a la Contraloría General] nos encontramos frente a una nueva evidencia de improvisaciones.”⁷

Debe tenerse en cuenta al momento de estudiar las limitaciones con que nace la Contraloría General que, si bien su Ley creadora fue presentada para su aprobación ante las Cámaras Legislativas en las sesiones correspondientes al año de 1937, hubo que esperar el inicio de las discusiones de la Cámara de Diputados el 16 de mayo de 1938

6 Dr. Tulio Chiossone. Intervención en la sesión de día 27 de junio de 1938 de la Cámara de Diputados. Ver DDCD, Tomo 14, año 1938, p.7 y 8 respectivamente.

7 Diario La Esfera, editorial del 17 de agosto de 1938, p. 1.

para comenzar las discusiones aprobatorias en cuestión, concretándose tal hecho y su correspondiente promulgación el 14 y 15 de junio del mismo año. Aunque verdaderamente la Ley que crea la Contraloría General haya pasado por la Comisión Revisadora de Leyes y Reglamentos Fiscales, su discusión se limitó a un mes en la Cámara de Diputados, lo que demuestra el poco tiempo otorgado para estudiar a fondo lo concerniente a su funcionamiento. Historiadores como el profesor Elerly Cabrera, quien ha trabajado el tema, señala como causa de esa prematura aprobación: primero, la aproximación del término del primer período de sesiones del Congreso Nacional que culminaban el 19 de julio de 1938, por tanto se tenía que dictar el ejecútase a la Ley antes de la fecha prevista; segundo, para dar respuestas a la opinión pública general exigiendo la pronta creación del organismo contralor; y tercero, para dar respuesta inmediata a las iniciativas democráticas dictadas por el nuevo gobierno del General Eleazar López Contreras en lo referido a la administración del Plan Trienal y todo lo que ello implicaba en gastos, costos, contratos y empréstitos. Además, existía otro hecho, relacionado con el Congreso que aprueba la Ley de 1938: estaba compuesto por voceros de una vocación política que bien podrían llamarse herederos gomecistas, en palabras del historiador antes mencionado: "Muchos de esos parlamentarios forman parte de aquel Congreso que hubo de aceptarse [según el conocido testimonio de la época] con el pañuelo en la nariz"⁸.

Como ya se ha venido afirmando, la Contraloría General nace en medio de sus propias contradicciones, especialmente entre las opiniones de los proyectistas, parlamentarios y colaboradores del gobierno, y que estaban contrapuestas con el clamor generalizado de la opinión pública, pues, la sola divulgación de la novedad de su creación era ya un motivo de desmesurado júbilo, debido a que el organismo en cuestión representaba un paso importantísimo en materia de control fiscal, que había sido esperado largo tiempo por dicha opinión pública y por los sectores preocupados por el adelanto del país hacia métodos modernos de gobierno. Con la creación de este Organismo

⁸ Elerly Cabrera, "La Contraloría General de la Nación, 1938-1948", en **Historia de la Contraloría General de la República**. Colección Medio Siglo, Caracas, 1938, p.18.

Contralor, se pensaba enfrentar los dos males más adheridos a la administración pública: el peculado y el despilfarro.

Las opiniones recogidas en los diarios de la época nos facilitan un buen ejemplo; el Diario *El Universal* expresaba: “La Contraloría General de la Nación es una de las más hermosas conquistas de la nueva etapa institucional venezolana, de la cual depende en gran parte el resurgimiento efectivo del país”⁹ o por ejemplo como opinaba el diario *Ahora*:

“Desde el momento en que se abrió en Venezuela la perspectiva de mejoramiento en la vida civil merced al estado de cosas surgidas tras la desaparición de la dictadura gomecista, se han estado preconizando medidas encaminadas a la metódica administración, adaptando en nuestro medio experiencias que en otros países han dado resultados satisfactorios en el sentido que nos ocupa. Entre esas medidas la de crear la Contraloría General de la Nación. Celebramos el advenimiento de esa fase inusitada de la vida pública de la Nación”¹⁰.

Así también, *El Heraldo*, en su editorial expresaba:

“Dentro del nuevo afán venezolano de llevar a la administración pública al plano absoluto de la regularización mediante métodos modernos, y energías y voluntades bien orientadas, se entendió la creación de la Contraloría General de la Nación, de la cual se derivan mejoras notables en el manejo de los intereses colectivos, y de la cual su llegada fue recibida con unánime beneplácito por parte de la sociedad entera que verá realizada una aspiración aclimatada en los espíritus responsables y preocupados.”¹¹

Estas opiniones sin duda demuestran, no sólo el beneplácito por un organismo que representa el control económico de un Estado postrado en la indiferencia hacia el control de las finanzas públicas debido

9 Diario *El Universal*, editorial del 18 de julio de 1938, p. 1.

10 Diario *Ahora*, editorial del 17 de Agosto 1938, p. 1 y 7 respectivamente.

11 Diario *El Heraldo*, editorial del 16 de agosto de 1938, p.1.

a su ineficacia, sino también la esperanza de ver saneada la Hacienda Pública Nacional de los males del peculado, las filtraciones y la malversación. No obstante, ese júbilo generalizado se convertiría en desilusión y decepción, porque las limitaciones, reservas, dificultades, deficiencias y errores con que se prescribe el nuevo organismo, no permitirían el cabal desarrollo que se deseaba.

Muchas de esas dificultades no fueron corregidas a tiempo por el legislador, quien no previó una Ley de Contraloría o un Reglamento Interno para su funcionamiento y por tanto, una vez promulgada la Ley de Hacienda Pública Nacional, los servicios de la Contraloría tuvieron que suspenderse por tres meses hasta tanto no se corrigiesen las dificultades aludidas. La Ley que la crea sólo le dio vida formal, es decir, trazó las líneas generales de su estructura, quedando por precisar la organización metódica por medio de los reglamentos adecuados, por lo que esta institución sólo vino a cobrar vida real el 17 de octubre de 1938.

Consecuentemente, era necesario establecer cómo iba a funcionar la Contraloría General, hecho que no dependía estrictamente del Ejecutivo Federal sino de quien tenía el mando del organismo, es decir, del Contralor. Por ello es menester para nuestro estudio establecer una explicación sobre la designación del Contralor General.

Esta facultad de designación le correspondió a la Cámara de Diputados en las sesiones del mes de julio de 1938 y a pesar de que la discusión de la Ley se llevó acabo en forma rápida, la polémica del nombramiento del Contralor causó arduo debate a nivel del Parlamento, por ser un hecho trascendental y único, es decir por ser la primera vez que en Venezuela se elegía a un Contralor General. Este debate tenía que ver con dos elementos: primero, quien iba a elegir al contralor y segundo, cuanto tiempo duraría en el cargo.

Sobre el primer elemento, es importante destacar la opción recomendada en el Proyecto original de la ley presentada, en donde se estipulaba que la designación del Contralor corriese a cargo del Presidente de la República, previa presentación de una quinaría por la Corte Federal y de Casación. Después de una serie de diversas proposiciones

parlamentarias sobre el tema, que variaban desde el nombramiento del Contralor por parte del Poder Ejecutivo, por la Corte Federal y de Casación o hasta por el propio Presidente de la República, la designación final le correspondió al Congreso Nacional para la época, quien estableció de manera irreversible en las leyes venezolanas el nombramiento del Contralor General por parte del Supremo Parlamento.

Ahora bien, lo trascendental de este hecho histórico fue precisamente el avance gigantesco hacia modernos métodos de gobernabilidad, dándole la espalda a todo un cúmulo de años de anarquía gubernamental y a un Poder Ejecutivo influyente en la toma de decisiones a la hora de asignar cargos públicos relevantes.

El segundo elemento de análisis consistía en el lapso que debía durar el Contralor en el cargo. El Proyecto original establecía una duración de cinco años para el ejercicio de las funciones de Contralor. Este hecho suscitó una enconada discusión en la Cámara de Diputados, donde discrepaban las opiniones de lado y lado entre los parlamentarios asistentes. Por ejemplo, opinaba el Diputado Rojas Contreras en su intervención oportuna: “La organización de una Oficina del calibre de la Contraloría no puede hacerse en dos años. De tal manera que, indispensablemente, el primer funcionario de este importante servicio tendrá que permanecer un tiempo bastante largo(...)” o, también, el Diputado Mauricio Berrizbeitía, refiriéndose al tema, sostenía que era preferible un tiempo de dos a tres años dependiendo del resultado de sus funciones a cargo del organismo. Incluso, se planteó el miedo a dejar a una persona por largo tiempo, pues suponía, para los legisladores de la época convertir al Contralor en “(...)Presidente chiquito: va a ser una especie de dictadorcillo(...) aunque así mismo se acepte la creación de esa dictadura, que bien puede llamarse la “dictadura de la honestidad”.

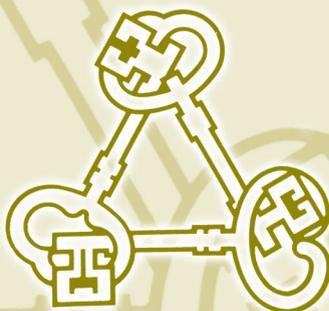
Durante esos tres meses en los que se mantuvo en suspenso los servicios de la Contraloría, se discutía en la prensa nacional que antes de crear una simple oficinilla conformadora de órdenes de pago y contratos sin ninguna incidencia relevante en el plano económico,

era preferible esperar el tiempo que fuese prudente para tener una Contraloría eficaz. Se estaba consciente de la gravedad e importancia que representaba el organismo para la sociedad venezolana, y la exigencia del tiempo necesaria para establecer un sistema de controlaría sobre las bases de una organización minuciosa que abarcara y controlara todo el mecanismo administrativo estatal.

El Diario *El Herald* del 15 de agosto de 1938, nos da un buen ejemplo a respecto:

“Como ha transcurrido casi un mes (...) sin que la Contraloría haya empezado a funcionar muchos impacientes se preguntan qué causas o qué interés ha retardado la entrada en vigencia de dicho organismo. Quienes muestran tanto apasionamiento por el problema parecen no darse cuenta de que la Contraloría es un Instituto demasiado complejo y demasiado casto que no puede cristalizar de un día para otro, por mucho que sea la voluntad del Gobierno en pro de su existencia. Creemos que todavía pasarán muchos meses sin que la veamos en acción (...)”¹²

Logotipo histórico
de las tres llaves



Archivo Histórico.
Comisión Operativa del Cincuentenario



Por otro lado, así como la Ley no estableció una medida estipulando el tiempo que debía transcurrir entre la promulgación de la Ley y la puesta en marcha de este instituto fiscal, tampoco previó los elementos necesarios para que el nuevo organismo funcionara adecuadamente. Así lo expresa el propio Contralor Dr. Gumersindo Torres en un Memorándum fechado el 5 de agosto de 1938 dirigido al Poder Ejecutivo:

“(...) cabe observar que ninguna disposición transitoria se incluyó en dicha Ley, acerca del natural interregno que debía haber entre la promulgación y el momento en que hubiera de entrar a funcionar el nuevo y vasto servicio de la Contraloría (...), de esta manera no se incluyeron los medios necesarios para poner en marcha a la nueva institución (...) No hay duda de que era indispensable esa disposición transitoria que hubiera diferido la entrada en vigencia de la nueva Ley, para cuando estuvieran ya organizados en forma debida y conveniente, los medios necesarios para el funcionamiento del importante organismo administrativo de que se trata, (...) edificio independiente y adecuado para instalar las oficinas que integran la Contraloría, el personal respectivo, numeroso de por sí, y cuya selección, importa expresarlo, es materia delicada, de responsabilidad, y en consecuencia difícil de realizar en corto tiempo: los libros, los modelos para cuadros y relaciones, y, sobre todo, un buen concebido plan de trabajo el cual requiere, como principio o base, un esmerado estudio de todos los servicios actuales de los diez Ministerios, para determinar la mejor forma de hacer tanto el control previo, como el ulterior de los mismos(...)”.¹³

Estos elementos de carácter legal y reglamentarios fueron el producto de la precipitada promulgación de la Ley, en lo que respecta al Organismo Contralor, si bien, lo más inmediato era corregir las dificultades prácticas, es decir, previamente estudiar con detenimiento los procesos, sistemas y programas adecuados y convenientes para el

12 Diario El Heraldo, editorial del 15 de agosto de 1938, p. 1.

13 Contraloría General de la República. Dr. Gumersindo Torres. Primer Contralor, Publicaciones de la Contraloría General de la República, Caracas 1994, p. 16.

cabal desarrollo de la Contraloría y del control fiscal; de otra manera sin esta deliberación previa, el organismo vendría a ser una simple oficina para conformar órdenes de pago, con un personal burocrático ineficiente, engendradora de vicios que en lo futuro serán difíciles de desarraigar.

La situación explicada fue, por su naturaleza misma, materia que oportunamente debió llevarse al conocimiento del Congreso Nacional y ciertamente el tema le fue remitido el 15 de agosto 1938 para que se iniciara una nueva ordenanza en la preparación funcional y organizacional. De este modo fue al Parlamento de ese mismo año a quien le tocó cubrir esa deficiencia y buscar la realización de un proyecto más orgánico que teórico o la aprobación de una ordenanza que dotara a la institución de los elementos necesarios. La respuesta del Ejecutivo a tal cuestión fue la siguiente:

“El Ejecutivo Federal lamenta verdaderamente que tal institución no se haya podido instalar por causas que están fuera del alcance de nuestras posibilidades, para acordar el cumplimiento de las formalidades que en relación con su funcionamiento prevé la Ley(...), [aunque después señala], (...)que con la pronta realización de dicha Institución, puedan satisfacerse oportunamente disposiciones de carácter perentorio que requiere su cumplimiento dentro de determinado lapso a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”¹⁴ .

De hecho, la falta de esa disposición transitoria de la que se habla, provocó la tardanza de tres meses para establecer las funciones de la Contraloría, extendiéndose desde la fecha de aprobación de la Ley, el 15 de julio de 1938, hasta el 17 de octubre del mismo año. A pesar de ello, el organismo contralor no se amilanó sino que trabajó en los preparativos para su funcionamiento. Así lo expresa el Contralor:

“(...)y nos encontramos el Sub-contralor y yo [Dr. Gumersindo Torres] sin disponer de los elementos necesarios para poner

14 Editorial *Ahora* del 16 de agosto de 1938, p. 1.

en marcha el nuevo y complicado Organismo (...), sin embargo, (...)no dejamos el asunto ni nos acobardó la magnitud de la tarea, y, en consecuencia, nos entregamos a estudiar y a resolver lo pertinente a la organización de la oficina, acopiando los elementos necesarios y trazando un plan de trabajo: esto duró tres meses y para el 17 de octubre del año pasado, se instalaba la Contraloría con todo su tren de empleados, preparados medianamente en esos tres meses con sus libros y modelos de contabilidad, y debidamente organizados en Salas y el departamento jurídico, de manera que fue posible iniciar funciones dándole evasión a todos los distintos trabajos”.¹⁵

El propio Contralor Gumersindo Torres fue a quién le tocó demostrar la falta de recursos tanto económicos como técnicos para que la Contraloría funcionara; esas dificultades bien se pueden apreciar en los informes anuales que la Contraloría presenta al Congreso Nacional para la época.

Una de las grandes dificultades que confrontó el organismo contralor fue el referido a la falta de personal especializado en el examen de las cuentas. A pesar de que Venezuela cuenta con una larga tradición de control fiscal que se remonta a la época colonial, se enfrentaba a nuevos procedimientos y métodos en la materia que la necesidad del momento exigía. La misma Contraloría y el sistema de control que ella imponía exigían la reorganización de tales métodos, por tanto, los antiguos, si acaso fueron efectivos en un tiempo, ya no lo eran en aquellas actuales circunstancias cuando se profundizaba el examen de las cuentas de ingresos y gastos del Estado, para lo cual se requería de un personal preparado. De hecho, no se puede negar que existieron quienes se encargaran de tal función, pero no estaban al tanto de cubrir todos los requerimientos y exigencias en cuanto al conocimiento técnico que el sistema de Contraloría requería; en conclusión no se contaba con el personal técnico y profesional necesario.

Es importante destacar que en el Proyecto de Ley original, antes de ser sometido a discusión, el artículo 154 establecía la posibilidad de

15 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p. X.

que el Contralor solicitase la ayuda de agentes especiales, técnicos y profesionales extranjeros o no, preparados en el examen de cuentas para colaborar con la futura Contraloría venezolana. Al respecto, el Diputado Rojas Contreras en su intervención en la Cámara de Diputados en la discusión del Proyecto de Ley, expone:

“difícilmente encontraremos aquí [Venezuela] la capacidad técnica suficiente para organizar un servicio de esta índole y magnitud, puede ser que, existan candidatos más no capacitados para ello (...) porque es en los países [refiriéndose a Chile, Colombia y México a nivel de América Latina] con una larga tradición de organización fiscal a donde se encuentran los técnicos que puedan organizar este servicio”.¹⁶

Tal era el testimonio del parlamentario que deja clara la carencia de personal especializado en el ramo de examen de cuentas. Cabe hacer la observación de que la proposición del Diputado Rojas Contreras fue negada por el Congreso y el artículo mencionado eliminado de la Ley.

Inevitablemente, una vez iniciadas las funciones de la Contraloría General, la carencia de ese personal especializado en el examen de la cuentas se hizo sentir por parte de los empleados al servicio de la Contraloría y de los mismos empleados nacionales (administradores de Hacienda, aduanales, etc.) lo cual dificultaba la labor de fiscalización y control, en lo que concierne a los distintos ramos de Renta. Así lo explica el Contralor Torres:

“(...)y esto ocurre en nuestra Sala de Examen, donde la generalidad de los examinados, inclusive los más antiguos en el cargo, acostumbrados al examen casi exclusivamente de la cuentas de Aduanas, alcanzan en su conocimiento a dominar, no del todo, algunos otros ramos relacionados con el Ministerio de Hacienda, como Salinas, Licores o Estampillas, pero ese mismo empleado desconoce por completo los demás motivos de renta, y está incapacitado, por consiguiente para examinar

¹⁶ Ver DDCD. “Sesión del día 13 de julio de 1938”. Archivo del Congreso Nacional. Tomo 14, p. 16.

a fondo la renta minera, la de petróleo o lo relativo a Conven-
ciones Postales(...)"¹⁷

Esa falta de conocimiento también se manifestaba hasta en lo más sencillo, es decir, en el modo de presentar las cuentas procedentes de las distintas oficinas de la administración pública: sin estructura en cuanto a los comprobantes de ordenación, liquidación y cancelación que conforman el cuerpo de una orden de pago o contrato, con la consiguiente pérdida de tiempo. Además, el sistema de contraloría suponía el control tanto de los ingresos como de los gastos, modalidad innovadora porque el sistema de control fiscal existente en Venezuela estaba básicamente orientado hacia los ingresos o entrada de dinero más no es así en cuanto a las erogaciones o gastos.

Por tanto, el problema acusaba en dos direcciones. Primero: al escaso número de empleados examinadores de cuentas que estaban al servicio del Gobierno y aún más, los pocos que prestaban servicios a la naciente Contraloría, con tal magnitud que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1938 en su artículo 170 reconocía un derecho de remunerar a los funcionarios de la Sala de Examen y eventualmente también a las de Control y Centralización por los reparos que formularan dichas Salas, es decir, el organismo premiaba a sus funcionarios pagos especiales, para de esta forma motivarlos a aceptar los cargos vacantes. Segundo, la capacitación y formación de personal en el manejo y conocimiento de todos los ramos de la Hacienda Pública, pues se requería instruir a un personal especializado y selecto, competente y hacerlo conocedor de todas las leyes venezolanas.

Como el problema planteado revestía gran importancia, se buscó la forma de subsanar esa carencia de personal por medio del Ministerio de Enseñanza Nacional para incluir dentro del "Programa de la Enseñanza Especial", la carrera relativa a Expertos Fiscales. Siempre y cuando este personal lograra capacitarse para el examen y control de los diversos entes de la República y en el desempeño de los demás

17 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p. XI.

servicios y funciones inherente a la administración de la Hacienda Pública Nacional.

Era tal la importancia del personal que iba a conformar este organismo fiscal, que prácticamente de ello dependía su futuro, pues a nivel de la opinión pública se exigía como primera condición al Contralor, que el personal al servicio de la Contraloría fuese seleccionado por él mismo y no por empleados que le fuesen recomendados. Así, por ejemplo, en el Diario *El Universal* del día 25 de julio de 1938 expone:

“(...)porque la responsabilidad moral no puede compartirla sino entre elementos sobre los cuales su autoridad [la del Contralor] sea absoluta. El trabajo que representa a una oficina de tal magnitud es muy fácil de considerarse, pues se trata de todos los departamentos importantes del gobierno, y no es precisamente el Contralor el que va a examinar toda esa documentación, sino en gran parte o casi totalmente el personal de la oficina, por tanto, se requiere de un personal que tenga interés en ejecutar su labor con toda eficiencia”¹⁸.

La tarea de formación profesional, fue una tarea ardua y extensa que requirió de tiempo y dedicación, porque la Contraloría General fue un proyecto de iniciativa nacida en abstracto, y de creación en cierto modo intelectual, que no tuvo un apoyo auténtico en la realidad. Es por ello que fue preciso formar, hacer y crear al personal contralor: “Esta labor de formación de personal competente y austero no es obra de un mes ni de un año (...)” por tanto, había que esperar algún tiempo para poder tener una Contraloría eficiente y activa, pero siempre y cuando “(...)los empleados escogidos para estas tareas correspondiesen, por el estudio y la observancia (...) a su capacitación integral en asuntos fiscales (...)”, y también, si “(...)los empleados nacionales, extraños a la Contraloría especialmente los distinguidos con los más altas y honrosas posiciones, colaborasen eficazmente, contribuyendo a impulsar el ejercicio oficial para la Contraloría (...)”¹⁹

18 Diario *El Universal*, editorial del 25 de Junio de 1938, p.1.

19 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p. XI.

Esta última cita, es un abre boca para plantear otra de las grandes dificultades que afrontó la Contraloría General de la Nación, se refería a la colaboración que pudiesen prestar los Despachos Ministeriales para con la Contraloría, en cuanto a levantar el espíritu de cooperación en aquellos reducidos sectores que, cediendo a los ímpetus de individualismo, pudieran presentar alguna resistencia pasiva a la gestión contralora y a lo que ella representaba: el control fiscal.

La relación negativa que existía entre la política y la administración pública, era un problema bastante delicado no sólo para la Contraloría naciente sino también para la opinión pública en general. La Contraloría opinaba que existían personas que ocupaban cargos de carácter político como administrativo, desempeñándose en ambos cargos, ocupando de uno y otro lado todo género de puestos sin tener ninguna clase de preparación ni especialización respectiva, creándose así, un personal incompetente sin conocimientos bien adquiridos en detrimento de la eficacia de la administración pública. La opinión pública opinaba sobre el desligamiento de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la política y de la administración pública, para con ello conseguir posteriormente la base de una efectiva carrera administrativa, que ahondaría en la competitividad de los empleados públicos, y poner término a la supeditación que los políticos habían tenido sobre la competencia, los conocimientos y la eficacia. Al respecto, el Diario *El Heraldo* se pronunciaba, refiriéndose a que la falta de una carrera administrativa había generado grandes males y que era la única forma de crear conciencia en los empleados públicos “(...)no hay educación cuando el individuo se desnaturaliza por la necesidad, no hay probidad cuando no se reconoce la honradez, ni la eficacia es tenida en cuenta, es por ello que propiciamos y apoyamos a la Contraloría General de la Nación en su ardua tarea de crear una Carrera Administrativa como única salida a los vicios de la administración pública”²⁰.

Otra de las grandes dificultades que debió enfrentar la Contraloría General fue la falta de recursos económicos y presupuestarios para iniciar sus labores de control. Con la promulgación de la Ley Orgánica

20 Diario El Heraldo, editorial del 18 de octubre de 1938, p.1

de la Hacienda Nacional de 1938 no se dictó ninguna disposición transitoria que estableciera los medios económicos y materiales para comenzar las labores de instalación del organismo y presupuesto para el pago de los empleados. En consecuencia, inmediatamente promulgada la Ley, el Presidente de la República (General Eleazar López Contreras), en Consejo de Ministros, aprobó en sesión conjunta los trabajos previos para la instalación y funcionamiento de la Contraloría General de la Nación²¹, por medio del Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 30 de septiembre de 1938, en el que se acordó un crédito adicional al Presupuesto de Gastos del Departamento de Hacienda, para cubrir los gastos con motivo de los trabajos preparatorios de la instalación del nuevo organismo contralor, por la cantidad de Bs. 85.400,00 los cuales se destinarían al pago de utensilios de trabajo, útiles de oficina, personal auxiliar y gastos varios. Posteriormente, para el 15 de octubre del mismo año se le informó al Ejecutivo Federal de otro crédito adicional a cargo de dicho departamento por la cantidad de Bs. 1.077.545,00 para cubrir los sueldos y asignaciones del personal de la institución.

La prensa de la época expresaba también sus opiniones sobre el gasto que ocasionaba el nuevo organismo, tal fue el caso del Diario *Ahora* del día 22 de octubre de 1938, refiriéndose al tema:

“la Contraloría cuesta actualmente 1.162.945,00 [85.400,00 + 1.077.545,00] dentro de cinco años costará 5.387.725,00 (...), si la Contraloría cumple con los fines que se persiguen, economizando al Tesoro Nacional, el despilfarro y las filtraciones, la iniciativa en vez de costosa, será eminentemente útil, eficaz y plausible, pero si no cumple la misión que el país espera de ella, tendrá que convenirse que el burocratismo venezolano ha ganado una victoria en perjuicio de la colectividad”.

Estos créditos dieron pie a un sin fin de opiniones en contra, considerando al organismo como una carga onerosa para la República por los gastos que su funcionamiento iba acarrear, de tal manera que para el 30 de septiembre de 1940, según un Decreto del Ejecutivo

21 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p.145.

Federal, el presupuesto de la Contraloría se modificó en lo que se refiere a sueldos de sus empleados, mediante una escala de reducciones, como la siguiente:

- De 10% sobre los sueldos hasta 520,00 bolívares mensuales.
- De 15% sobre los sueldos comprendidos entre 521,00 a 1.000,00 bolívares mensuales.
- De 20% sobre los sueldos comprendidos entre 1.001,00 a 2.000,00 bolívares mensuales.
- De 25% sobre los sueldos mayores de 2.001 mensuales.

De esta forma se redujeron los sueldos originales de los empleados de la Contraloría, desde el Contralor hasta el último empleado del organismo, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad del Ejecutivo a la opinión pública.

Pero, no solamente la Contraloría tuvo que enfrentar en sus primeros años problemas de carácter económico, de personal y técnicos sino también uno que puede catalogarse como primordial: crear la cultura del control fiscal como un acto sencillo y corriente, en palabras del propio Contralor General Dr. Gumersindo Torres:

“crear el contralor y el controlado(...) [es decir, acostumbrar al país a una nueva modalidad de control] (...) en Venezuela se ha vivido convencido de que con leyes escritas es como mejora y progresa un país, creando un enorme prestigio a la mentira convencional, dejando olvidado eso que tanto se invoca, la realidad venezolana, que dice, con ruda verdad, que es preciso crear un sistema de contraloría eficaz y efectivo en todos sus componentes, pero también crear conciencia en el ente que va a ser controlado de que el control fiscal es un acto corriente, simple y sencillo, y de regularidad administrativa que no malogra la actividad administrativa de los ejecutores de la renta pública.”²²

22 Rótulo de prensa. Archivo personal del Dr. Gumersindo Torres (copia de los originales). Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. Sección: Contralores de la República. Carpeta: Gumersindo Torres, N° III.

Ciertamente, las palabras del Contralor fueron significativas, y nos plantea la idea de lo que ha sido la Historia de Venezuela. Esto nos lleva a dos interrogantes ¿Por qué crear un contralor y un controlador? ¿No ha existido en Venezuela una tradición contralora desde la época de la Colonia? Las respuestas tienen que buscarse en el proceso histórico venezolano, en un ignominioso punto de salida; el peculado, la falta ancestral de probidad de muchos de los hombres que han gobernado al país: mandatarios, gobernantes, presidentes, dictadores, caudillos y un sin fin de personeros, acostumbrados a ver la Hacienda Pública como propia, creando un enorme vicio de indiferencia hacia cualquier cosa que se llame control fiscal, indiferencia que confunde lo público de lo privado, hasta el punto de arraigarse en la conciencia nacional y en la moral de quienes tienen en sus manos el manejo de lo público. Bien decía el insigne venezolano Alberto Ravell: “La indiferencia y peculado son algo que existe en la sangre del venezolano. Muy caro ha pagado Venezuela, a través de su largo proceso histórico-político, esta ausencia de idoneidad, de responsabilidad, de orientación y de integridad, en un buena parte de sus hombres dirigentes”²³.

Para concluir, la sucesión de acontecimientos favorables y adversos; las vicisitudes propias con que nace la Contraloría General de la Nación son producto de nuestro propio proceso histórico-político: los 24 años de dictadura del general Juan Vicente Gómez se traducen en gerenciar la Administración Pública de forma personal y verla como propia, de tal manera que se convierte en una empresa generadora de vicios de peculado y malversación y desidia administrativa; una sociedad que despierta exigiendo cambios y modernos métodos de gobierno y administración; una opinión pública sedienta de novedosos cambios sociales, políticos y económicos; y un nuevo gobierno con una nueva visión política de Estado desligado de pretensiones caudillistas y con una filosofía modernista en cuanto a la administración de los fondos públicos. Bajo estas premisas históricas se crea la Contraloría General de la Nación.

²³ Ídem

ORÍGENES



Primera sede de la Contraloría General de la Nación

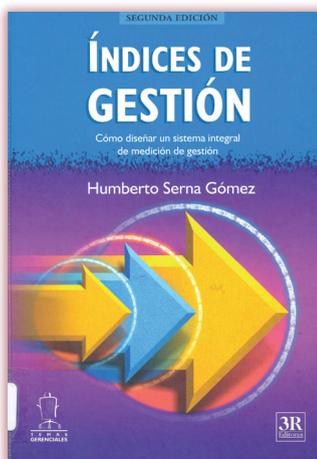
A

ño 1939. La cotidianidad de la labor de control en las Salas de Centralización. Trabajo continuo, en equipo y manual.

Índices de gestión: cómo diseñar un sistema integral de medición de gestión.

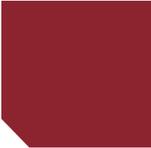
Humberto Serna Gómez, Bogotá:

3R Editores, 2ª ed. reimp. 2011 Cota: 652.8/S486



Los avatares del tiempo producen transformaciones en el entorno que impactan en las instituciones, siendo necesario adaptarse a los cambios si de verdad se pretende ser eficaz, competitivo, creativo e innovador. Esta realidad envuelve a la gerencia pública cuyo principal cliente es la ciudadanía, quién a su vez exige y requiere de respuestas oportunas y transparentes, sobre el uso de los recursos que el Estado ha designado para satisfacer sus necesidades.

Surge la pregunta, ¿Qué pasa cuando el sector público no puede evaluar la calidad de su gestión? Se vislumbra la dificultad o la imposibilidad de realizar los ajustes necesarios en la planificación, en el establecimiento de parámetros de comparación entre lo propuesto y lo realizado y, efectuar una toma de decisiones basada en un sistema de información eficiente. En los últimos años la gerencia pública ha adoptado metodologías que permiten la eficacia en el alcance de



los objetivos y metas institucionales, la eficiencia mediante el buen uso de los recursos públicos y, efectividad a través de un mejor desempeño en los procesos, actividades, productos y servicios para el bienestar de la ciudadanía.

Muchos se preguntaban. ¿Por qué la planificación no llega a la ejecución? La respuesta fue, la carencia o inexistencia de seguimiento sobre la gestión. Era imprescindible crear una cultura de medición. En este contexto, Robert Kaplan y David Norton elaboraron el Balance *Scorecard* (BSC), en español conocido como Cuadro de Mando Integral, siendo un sistema que incluye las perspectivas financiera, cliente, procesos y desarrollo de personas, sirviendo como un instrumento de control que facilita medir la estrategia, la implementación y los resultados. Humberto Serna en su obra *Índices de gestión: cómo diseñar un sistema integral de medición de gestión*, publicado en 2010, presenta esta metodología, ajustada a la realidad de las empresas del sector público y privado de América Latina.

El autor muestra diferentes tipos de medición de gestión, hasta llegar al Modelo Integral de Medición SIMEG, que cuenta con los niveles de indicadores estratégicos, tácticos, operativos y de frontera o comparados. Los indicadores poseen características genéricas o de desempeño, de economía, efectividad, eficacia, eficiencia y riesgo. Utiliza las perspectivas relacionadas con lo externo, competitivo (basada en el modelo Porter), referenciamiento competitivo (*benchmark*), mercado y cliente; la interna, capital intelectual y organizacional, responsabilidad social y financiera.

Sin lugar a dudas, la medición facilita el seguimiento de la gestión, permite comparar lo planificado con los logros obtenidos y, hacer los ajustes pertinentes en la administración de los recursos. En vista de las mejoras que ofrecen estos mecanismos, es oportuno promover una cultura que motive a los funcionarios a estimarlos como instrumentos que contribuyen al desarrollo y mantenimiento de sistemas de información eficientes, que propulsarán la calidad de los productos y servicios generados para el bien de la sociedad.



COMITÉ DE PUBLICACIONES

COORDINADOR
BASILIO JÁUREGUI

YULIMA RIVERO
JEYSI RODRÍGUEZ
JOSÉ LUIS VALERO
MARIO ABREU
DARGY PEROZO
JULIO ARCINIEGAS
BELÉN SÁNCHEZ
JOAQUÍN NÚÑEZ
ROGER VELÁSQUEZ
MARÍA ESTHER ROMERO
PEDRO GRATEROL
PEDRO LOZADA
ANDREA TORRES



IMAGEN DE PORTADA:
PERTENECIENTE A LA EXPOSICIÓN
WARAIRA REPANO
CENTINELA DE LOS TOROMAYMAS
PICACHO DE GALIPÁN,
CON VISTA AL FONDO
DEL POBLADO DE GALIPÁN
FOTOGRAFÍA:
JUAN CARLOS PÉREZ