

LA OPORTUNIDAD, PROCEDENCIA E IMPORTANCIA DE UNA NUEVA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

HUMBERTO AVILÉS BERMÚDEZ

Profesor Adjunto de Derecho
Universidad Centroamericana

Conceptualmente deben considerarse una serie de características a ser incorporadas en el Anteproyecto de nueva Ley Orgánica de la CGR. Dichas características fueron identificadas y ordenadas metodológicamente durante el desarrollo del proceso de redacción del Borrador para un Anteproyecto de nueva LOCGR, producto de la Consultoría que, con financiamiento de la Cooperación internacional (GTZ de Alemania y AECI de España), se realizó a tales efectos durante el primer semestre del año 2002. No debe omitirse que antes de ser aprobado el mencionado borrador por el Consejo Superior de la Entidad Fiscalizadora Superior, fue ampliamente discutido y revisado por el Comité Jurídico Institucional de la Contraloría incorporando una serie de aportes técnicos, tanto jurídicos como de Auditoría. Finalmente, dicho Anteproyecto de Nueva Ley Orgánica se remitió de manera oficial por el Consejo Superior de la Contraloría a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional para su presentación como iniciativa de Ley, en Febrero de 2004 conforme a lo resuelto en Sesión Ordinaria No. 335 del mismo Consejo.

Debemos destacar que la propuesta conceptual a la que nos estamos refiriendo, parte de una visión sistémica tanto del Control como de la Auditoría, misma que desarrollamos en catorce principios metodológicamente organizados, a saber:

1. Concepción sistémica.
2. Naturaleza técnico administrativa.
3. Sistema adjetivo.
4. Orientación positiva.
5. Universalidad de sujetos.
6. Globalidad de objeto.
7. Unidad de dirección.
8. Independencia.
9. Acceso irrestricto.
10. Corresponsabilidad.
11. Centralización normativa.
12. Descentralización operativa.
13. Coordinación y cooperación.
14. Profesionalización.

Una breve descripción de cada una de las características reseñadas, nos permite hacernos una idea más clara y completa de la importancia que reviste para la Contraloría General de la República, y por ende, para la lucha contra la corrupción y la construcción de una gestión administrativa pública transparente, un nuevo marco legal en materia de control que defina las reglas del juego al respecto, actualizándolas en el plano interno y externo, o sea, homologando nuestra legislación con las más avanzadas al menos en el ámbito regional latinoamericano.

1. Concepción sistémica

Aquí cabe referirnos a los **Ejecutores**: Subsistema de Control Interno y Subsistema de Control Externo, y al **Objeto**: Sistemas Administrativos, Sistemas Operativos y Sistemas de Información.

2. Naturaleza Técnico Administrativa

Parte del Control administrativo como base de una pirámide cuyo primer peldaño es ocupado por el que ejercen cada entidad y organismo públicos, el segundo peldaño o nivel es el ocupado por otros organismos de Control Externo que deben informar a la CGR, y en la cúspide o nivel máximo está la Contraloría General, en tanto máxima autoridad de Control constitucionalmente prevista. De manera que el control administrativo vendría a ser como el control por excelencia en materia de servicio público.

En un plano complementario y/ o colateral de la pirámide del Control, tenemos al Control Político ejercido por la Asamblea Nacional en cada legislatura, y al Control Judicial ejercido por los Tribunales y juzgados según competencias, sin perder de vista al Control Social ejercido por la sociedad en su conjunto sobre los tres controles previamente citados.

3. Sistema Adjetivo

Con esto se quiere destacar que el control es un medio, no es un fin en sí mismo, recordemos que coadyuva a la obtención de fines institucionales.

4. Orientación Positiva

Significa que al ejercer control se proponen mejoras a la gestión del sujeto(s) controlado, lógicamente esta orientación logra su objetivo cuando las recomendaciones hechas se cumplen.

5 Universalidad de sujetos

Significa que toda entidad u organismo y todo servidor público, sin excepciones, deben someterse al escrutinio del control y a sus consecuencias,

6. Globalidad del objeto

Este principio aclara que el objeto del control es la gestión pública integral: incluye por tanto, Sistemas Administrativos, Operativos y de Información.

7. Unidad de Dirección

Tiene que haber un solo ente rector, jerárquicamente superior, respetable y respetado, justo y equitativo que controle: El uso que los administradores hacen de las facultades y recursos puestos a su disposición por la sociedad; y los resultados obtenidos en la satisfacción de necesidades públicas.

8. Independencia

En tres niveles: -Contraloría debe tener independencia funcional, así como autonomía administrativa y presupuestaria.

- Auditoría interna: independencia funcional y dependencia administrativa.

- Auditor: Debe tener independencia plena para poder ser objetivo y no influenciado.

9. Acceso Irrestricto

La Contraloría en el ejercicio de su trabajo debe tenerlo irrestrictamente a: Entidades, funcionarios y empleados, a terceros relacionados, a información y documentación y a operaciones en sí mismas, cuando corresponda.

10. Corresponsabilidad

En el ejercicio del control debe haber corresponsabilidad a nivel de Control interno:- por cada entidad u organismo. –Previo y concurrente, el establecido en los procesos. –Posterior, por unidades de auditoría interna.

Control Externo: Contraloría y otros organismos (Superintendencias de Bancos, Pensiones, etc.).

11. Centralización Normativa

La Contraloría emite:-Normas Técnicas de Control Interno.- Políticas de auditoría gubernamental.- Normas técnicas de auditoría gubernamental.-Otras regulaciones administrativas para el funcionamiento del sistema.

12. Descentralización Operativa

El Control Interno es una responsabilidad gerencial de cada entidad pública.

13. Coordinación y Cooperación

A lo interno: Entre las unidades administrativas. A lo externo:-Con las unidades de auditoría interna.

- Con entidades ejecutoras.
- Con otros organismos de Control.
- Con el Ministerio Público.
- Con la Asamblea Legislativa.

14. Profesionalización

La función de Control debe estar sujeta a normas profesionales y ejercida por auditores con competencia profesional, esto es: Contadores Públicos Autorizados y: Otros profesionales, todos titulados y autorizados para ejercer en el país. Entendiéndose que la Auditoría constituye la herramienta metodológica profesional del Control.

Ese es el contenido imprescindible para desarrollar un Borrador de Anteproyecto de Nueva Ley Orgánica de la CGR corto, ágil y eficaz, susceptible por su neutralidad técnica de incorporar los cambios que sean derivados de la evolución social, política y económica posteriores. Para concluir, nos permitimos insertar un cuadro que de manera general compara la Ley Orgánica vigente con el Anteproyecto:

**DIFERENCIAS GENERALES
ANTEPROYECTO LEY ORGANICA DE LA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Y LEY ORGANICA ACTUAL**

No		ANTEPROYECTO	ACTUAL
1	Extensión	86 Arts.	186 Arts.
2	Carácter	Concisa	Detallada
3	Relaciones	Otros sistemas	No
4	Cooperación	Otros Órganos de Control	No
5	Precisión	Mayor	Menor
6	Aplicación de principios	Mayor	Menor

DIFERENCIAS EN CONTROL Y AUDITORIA

No.		ANTEPROYECTO	ACTUAL
1	Sujeto	Sin excepción	Con excepción
2	Objeto	Gestión total	Recursos públicos
3	Énfasis	Auditoria de gestión	Ex. Es.- audit. Financiera
4	Contratación de firmas	Contraloría Entidades	Si No
5	Sigilos	Menores	Mayores
6	Evidencia	Sustentable para defensa en juicio	No
7	Normas institucionales	Para control Interno	No
8	Deficiencia del control interno	Origina suspensión de recursos	No

DIFERENCIAS ORGANIZACIONALES

No.		ANTEPROYECTO	ACTUAL
1	Independencia funcional	Sí	No
2	EE.FF. CGR Dictaminados	Sí	No
3	Procuración Judicial	Sí	No